

Különjelentés

A „szennyező fizet” elv

alkalmazása következetlen az Unió
környezetvédelmi politikáiban és fellépésében



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglalás	I-V
Bevezetés	01-14
A „szennyező fizet” elv alapjai	03-05
A „szennyező fizet” elv az Unióban	06-14
Szakpolitikai keret	06-09
Uniós finanszírozás	10-14
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	15-18
Észrevételek	19-68
A „szennyező fizet” elv az uniós környezetvédelmi jogszabályok egyik meghatározó elve	19-41
A legszennyezőbb létesítmények esetében alkalmazzák ugyan a „szennyező fizet” elvet, de a fennmaradó szennyezés társadalomra háruló költségei továbbra is magasak	20-25
A hulladékokra vonatkozó jogszabályok integrálták a „szennyező fizet” elvet, de nem biztosítják, hogy a szennyezők a szennyezés teljes költségét fedezik	26-31
A szennyezők nem viselik a vízszennyezés teljes költségét	32-38
A talajszennyezés elleni védelemnek nincs átfogó uniós jogszabályi kerete	39-41
A környezeti felelősségről szóló irányelv működésének javítását célzó bizottsági cselekvési terv nem hozta meg a várt eredményeket	42-62
A környezeti felelősségről szóló irányelv értékelését követően a Bizottság cselekvési tervet fogadott el a feltárt hiányosságok orvoslására	43-48
A környezeti felelősségről szóló irányelv fő fogalmait még mindig nem határozták meg	49-55
Néhány tagállam előírja, hogy az ipari vállalatok kössenek biztosítást a környezeti kockázatokkal szemben	56-62
Az Unió környezetvédelmi helyreállítási projekteket finanszírozott	63-68
A gazdátlan szennyezések felszámolására uniós forrásokat használtak fel	65-66

Uniós forrásokat akkor is igénybe vettek, amikor a nemzeti hatóságok nem érvényesítették a környezetvédelmi jogszabályokat, és nem fizették a szennyezőkkel 67

A környezeti felelősség fedezéséhez szükséges pénzügyi biztosíték hiánya növeli annak kockázatát, hogy a költségeket az adófizetők viselik 68

Következtetések és ajánlások 69-74

Melléklet

I. melléklet. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv hatálya alá tartozó ágazatok

Betűszavak és rövidítések

Glosszárrium

A Bizottság válaszai

Ellenőrző csoport

Időrendi áttekintés

Összefoglalás

I A „szennyező fizet” elv az Európai Unió (EU, Unió) környezetvédelmi politikájának egyik alapelve. Az elv a gyakorlatban azt jelenti, hogy az általa okozott szennyezés költségeit a szennyezőnek kell állnia, e költségekbe beleértve a szennyezés megelőzésének, megfékezésének és felszámolásának költségeit, valamint a társadalomra háruló költségeket is. Az elv alkalmazásával a szennyezőket arra ösztönzik, hogy igyekezzenek elkerülni a környezet károsítását, és amennyiben szennyezést okoznak, felelősségre vonják őket. A helyreállítás költségeit is a szennyező és nem az adófizető fedezi.

II Jelentésünk elsősorban azt vizsgálja, hogy az elvet megfelelően alkalmazták-e az Unió négy környezetpolitikai területén (ipari szennyezés, hulladékok, víz és talaj). Megvizsgáltuk, hogy eredményesnek bizonyultak-e a Bizottságnak a környezeti felelősségről szóló irányelvvel kapcsolatban a gazdasági tevékenységekből származó környezeti károk szabályozása érdekében tett fellépései. Végül azt értékeltük, hogy a Bizottságnak és a tagállamoknak sikerült-e megóvniuk az uniós költségvetést az olyan kiadások fedezésétől, amelyeket a szennyezőknek kellett volna viselniük. A 2014 és 2020 közötti időszakban a kohéziós politikára és a LIFE programra szánt, tervezett uniós költségvetés mintegy 29 milliárd eurót irányzott elő kifejezetten a környezet védelmét célzó projektekre. Megvizsgáltuk az Unió kiadásait és fellépéseit a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tekintetében.

III E téma ellenőrzése mellett az alábbi okokból döntöttünk:

- o A szennyezés jelentős költségekkel terheli a társadalmat, és az uniós polgárok számára kulcsfontosságú kérdés;
- o A „szennyező fizet” elv alapvető eszközt jelent ahhoz, hogy az Unió környezeti célkitűzései hatékony és méltányos módon valósuljanak meg;
- o Jelentésünk olyan lehetőségeket ismertet, amelyekkel az elvet megfelelőbben érvényre lehet juttatni a jövőbeli környezetvédelmi jogszabályokban és a környezeti helyreállítási projektek uniós finanszírozásában;
- o Következtetéseink és ajánlásaink valamennyi környezetvédelmi jogszabály parlamenti és tanácsi ellenőrzése és a környezeti felelősségről szóló irányelv 2023-ban véglegesítendő bizottsági értékelése szempontjából is relevánsak.

IV Összességében azt állapítottuk meg, hogy a „szennyező fizet” elvet különböző mértékben építették be és alkalmazták az Unió fő környezetvédelmi politikáiban, és annak lefedettsége és alkalmazása nem teljes körű. Ami a környezeti felelősséget illeti, a környezeti felelősségről szóló irányelv tagállamok általi végrehajtásának támogatását célzó bizottsági intézkedések nem rendeztek olyan fő hiányosságokat, mint például a nem egyértelmű alapfogalmak és definíciók, valamint a pénzügyi biztosíték hiánya fizetésektelenség esetén. Az uniós költségvetést alkalmanként olyan tisztítási intézkedések finanszírozására használják fel, amelyeket a „szennyező fizet” elv értelmében a szennyezőknek kellett volna fedeznie.

V Azt javasoljuk, hogy a Bizottság:

- mérje fel, hogy a „szennyező fizet” elv hogyan integrálható jobban a környezetvédelmi jogszabályokba;
- fontolja meg a környezeti felelősségről szóló irányelv szigorúbb alkalmazását;
- védje meg az uniós forrásokat, hogy azokat ne lehessen olyan projektek finanszírozására használni, amelyeket a szennyezőnek kellene finanszíroznia.

Bevezetés

01 Az Európai Unió (EU) környezetvédelmi politikájának az a célja, hogy minden uniós polgár olyan egészséges környezetben éljen, ahol a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás fenntartható módon folyik, és megvédi a biodiverzitást¹. Az elmúlt évtizedekben jelentősen csökkent a szennyező anyagok levegőbe, vízbe és talajba történő kibocsátása², a szennyezések és a környezeti károk ennek ellenére még mindig komoly problémát jelentenek.

02 Az Unió egészségét tekintve a felszín alatti víztestek 26%-a még nem érte el a „jó kémiai állapotot”, a felszíni vizek (folyók, tavak, valamint átmeneti vizek és parti tengervizek) körülbelül 60%-a pedig nincs jó kémiai és ökológiai állapotban³. Az Unióban mintegy 2,8 millió potenciálisan szennyezett helyszín található, ami elsősorban az ipari tevékenységeknek és a hulladékátalantalanításnak köszönhető⁴. A légszennyezés, amely a legnagyobb környezeti eredetű egészségügyi kockázat az Unióban, szintén károsítja a növényzetet és az ökoszisztémákat⁵.

A „szennyező fizet” elv alapjai

03 A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) először 1972-ben vezette be a „szennyező fizet” elvet⁶. Ennek értelmében a hatóságok által a környezet elfogadható állapotban való megtartása céljából bevezetett szennyezésmegelőzési és a szennyezés megfékezését célzó intézkedések végrehajtásának költségeit a szennyezőnek kell viselnie. A döntéshozók ezt az elvet a szennyezés visszaszorítására és a környezet helyreállítására használhatják. Az elv alkalmazásával a szennyezőket arra ösztönzik, hogy igyekezzenek elkerülni a környezet károsítását, és amennyiben

¹ A 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programban ismertetett jövőkép alapján.

² A „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési program, 14. o.

³ EEA, *EEA 2018 water assessment*.

⁴ EEA, *Contamination from local sources*, 2020.

⁵ EEA, *Air quality in Europe*, 2019.

⁶ OECD, *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, 2020.

szennyezést okoznak, felelősségre vonják őket. A szennyezésből eredő költségeket is a szennyező, és nem az adófizető fedezi. Gazdasági szempontból ez a „negatív környezeti externáliák” internalizálását jelenti. Amikor a szennyezés költségeit a szennyezőre terhelik, az áruk és szolgáltatások ára megnő, mivel ezeket a költségeket is beleszámítják. Az alacsonyabb árak iránti fogyasztói preferencia ezért a gyártókat kevésbé szennyező termékek forgalmazására ösztönzi⁷.

04 A „szennyező fizet” elvet 1972 óta fokozatosan egyre tágabb körben alkalmazzák (1. ábra)⁸. Az elv kezdetben kizárólag a szennyezésmegelőzéssel és a szennyezés megfékezésével kapcsolatos költségekre összpontosított, később viszont kiterjesztették a hatóságok által a szennyezőanyag-kibocsátás kezelésére hozott intézkedések költségeire is. Az elvet később a környezeti felelősségre is kiterjesztették: a szennyezőknek kell fizetnie az általuk okozott környezeti károkért, függetlenül attól, hogy a kárt okozó szennyezés a jogszabályi határértékek alatt maradt-e („megengedett fennmaradó szennyezés”), illetve véletlenül következett-e be⁹.

1. ábra. A „szennyező fizet” elv szélesebb körű alkalmazása



Forrás: Európai Számvevőszék.

⁷ Jans, Jan H. és Vedder, Hans H. B., *European Environmental Law*, 2008.

⁸ OECD, *The Polluter-Pays Principle, Analyses and Recommendations*, 1992.

⁹ OECD, *Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution*, 1989.

05 1992-ben az ENSZ környezetéről és fejlődésről szóló nyilatkozata (közismert címén a „Ríói Nyilatkozat”¹⁰) a „szennyező fizet” elvet a jövőbeli fenntartható fejlődés 27 vezérelve közé sorolta.

A „szennyező fizet” elv az Unióban

Szakpolitikai keret

06 A „szennyező fizet” elv az uniós környezetvédelmi politika egyik meghatározó elve. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ)¹¹ 191. cikkének (2) bekezdése szerint az Unió környezetpolitikája „[...] az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a »szennyező fizet«-elven alapul”. Az uniós szakpolitikáknak a környezetvédelmen kívüli területeken (pl. a közlekedési, halászati vagy mezőgazdasági politika esetében) történő végrehajtása során az uniós jogalkotókat nem köti ez az elv, még akkor sem, ha azoknak jelentős környezeti hatásuk lehet.

07 Az Európai Bizottság felelős a „szennyező fizet” elven alapuló környezetvédelmi jogszabályokra vonatkozó javaslatok kidolgozásáért, a tagállamok pedig az Unió környezetvédelmi irányelveinek és rendeleteinek átültetéséért, alkalmazásáért és érvényesítéséért. Az Unió és a nemzeti jogalkotók különféle eszközökkel rendelkeznek a „szennyező fizet” elv alkalmazásához, a **2. ábrán** foglaltak szerint.

¹⁰ UNCED, 1992. évi ríói nyilatkozat a környezetéről és a fejlődésről, 1992.

¹¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.

2. ábra. A „szennyező fizet” elv alkalmazásának eszközei



Szabályozás és felügyelet

- Engedélyezési eljárások
- Tilalmak
- Kibocsátási határértékek
- Közigazgatási rendelkezések és szankciók

céljuk a környezetszennyezés forrásnál történő csökkentése a következők révén: környezetvédelmi normák megállapítása, a szennyezés megfékezését és nyomon követését célzó rendszerek kötelező alkalmazásának bevezetése a kockázat csökkentése érdekében, bizonyos tevékenységek betiltása és egyes szennyező anyagok kibocsátásához felső határértékének megállapítása. A „szennyező fizet” elvet azért alkalmazzák, mert a szennyezőnek kell viselnie a szabályok betartásának költségeit.



Piaci alapú eszközök

- Támogatások / átvételi árak
- Adók, illetékek, díjak
- Forgalmképes engedélyek és kvóták
- Felelősségi szabályok

céljuk a környezetvédelmi célok rugalmas megvalósítása. Pénzügyi ösztönzőket vagy visszatartó erejű intézkedéseket alkalmaznak a szennyezők magatartásának befolyásolására azáltal, hogy a környezeti költségeket és előnyöket szerepeltetik a háztartások és a vállalkozások költségvetésében. Nem minden piaci alapú eszköz fogadható el uniós szinten: az adóztatás például elsődlegesen tagállami hatáskörbe tartozik.



Önkéntes megközelítések

- Önkéntes megállapodások
- Környezetközpontú irányítási rendszerek (pl. ISO 14001)
- Címkés (pl. ökocímke, energiacímke)

ösztönözhetik a kevésbé szennyező termékeket vagy vállalkozásokat. Például a fogyasztók előnyben részesíthetik az „ökocímkevel” ellátott termékeket, ami pedig arra ösztönzi a termelőket, hogy kevésbé szennyező termékeket gyártsanak.

Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság „Principle of EU Environmental Law, The Polluter Pays Principle” című dokumentuma alapján.

08 Az elmúlt évtizedekben az Unió számos különböző környezetvédelmi jogszabályt fogadott el. A szakpolitikák olyan környezeti kérdéseket ölelnek fel, mint a biológiai sokféleség, az erdészet, a talaj- és földhasználat, a víz és a levegő. Más politikák kifejezetten a szennyezés forrásaira irányulnak, például a vegyi anyagokra, az ipari szennyezésre és a hulladéokra. A „szennyező fizet” elv alkalmazása szempontjából a környezetvédelmi jogszabályok releváns elemei a következők:

- o **Az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU irányelv** egy engedélyezési rendszer alapján kibocsátási határértékeket határoz meg az Unióban található körülbelül 52 000 nagy ipari létesítmény számára. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv integrált megközelítésen alapul, így az engedélyeknek az üzemek környezeti teljesítményét egészében véve kell figyelembe venniük, beleértve többek között a szennyező anyagok kibocsátását, a nyersanyagok felhasználását, az energiahatékonyságot és a terület zárás utáni helyreállítását.

- o [A hulladékokról szóló 2008/98/EK keretirányelv](#) a hulladékgazdálkodással foglalkozik. Más jogi eszközök a hulladékokhoz kapcsolódó egyes konkrét kérdésekről és a hulladéktípusokról, például a csomagolási hulladékról, az egyszer használatos műanyagról, az elektromos és elektronikus berendezésekről, az elemekről és akkumulátorokról, a hulladékká vált gépjárművekről, a bányászati hulladékról, a hulladéklerakókról és a hulladékszállításról rendelkeznek.
- o A vízügyi politikával a [2000/60/EK víz-keretirányelv](#), valamint más kapcsolódó irányelvek, köztük a [települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271/EGK irányelv](#), az [\(EU\) 2020/2184 ivóvíz-irányelv](#), valamint a [2007/60/EK árvízvédelmi irányelv](#) foglalkozik. Más ágazatspecifikus jogszabályok, például a [peszticidek fenntartható használatáról szóló 2009/128/EK irányelv](#) vagy a [91/676/EGK nitrátirányelv](#) a vizet érintő szennyezéssel foglalkoznak.
- o A környezeti felelősségre vonatkozó uniós keretet a [környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv](#) állapítja meg. A környezeti felelősség azt jelenti, hogy a környezetet károsító gazdasági szereplők felelősek a károk helyreállításáért, ami ösztönzi őket a károkozás elkerülésére. A környezeti felelősségről szóló irányelv értelmében ha egy kockázatosnak ítélt (a környezeti felelősségről szóló irányelv III. mellékletében részletesen ismertetett) gazdasági tevékenység jelentős környezeti kárt okoz a talajban, a vízben és a biológiai sokféleségben, akkor a felelős üzemeltető köteles minden szükséges helyreállítási intézkedést saját költségén megtenni. A környezeti szempontból kockázatosnak nem tekinthető gazdasági tevékenységek, többek között a mezőgazdasági termelés esetében a környezeti felelősségről szóló irányelv szerint a gazdasági szereplők csak akkor kötelesek mérsékelni a biológiai sokféleségben okozott kárt, ha vétkesen vagy gondatlanul jártak el.
- o A veszélyes vegyi anyagokat tároló vállalatokra a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzését célzó [2012/18/EU Seveso-irányelv](#) is vonatkozik.
- o Az együttesen természetvédelmi irányelvekként említett [2009/147/EK madárvédelmi irányelv](#) és a [92/43/EGK élőhelyvédelmi irányelv](#) alkotják az biológiai sokféleségre vonatkozó uniós politika gerincét. A természetvédelmi irányelvek értelmében a tagállamok kötelesek megvédeni a természetes élőhelyeket. E célra uniós finanszírozást is igénybe vehetnek. Az élőhelyvédelmi irányelv egyértelműen kimondja, hogy a „szennyező fizet” elv korlátozottan alkalmazható a természetvédelemben. A védett fajok és élőhelyek jelentős károsodásával a környezeti felelősségről szóló irányelv foglalkozik.

09 A talajszennyezéssel egyetlen uniós keretjogszabály sem foglalkozik. Ugyanakkor mintegy 35 uniós jogi, stratégiai politikai és finanszírozási eszközről lehet elmondani, hogy potenciálisan releváns a talajvédelem szempontjából¹².

Uniós finanszírozás

10 A szennyezés jelentős költségeket ró az uniós polgárokra. A szennyezés társadalmi összköltségéről azonban mindeddig nem született átfogó értékelés. Egy nemrég a Bizottság megbízásából készített tanulmány becslése szerint az uniós környezetvédelmi jogszabályok követelményeinek való megfelelés elmulasztása évi mintegy 55 milliárd euró költséget és elmaradt hasznot jelent¹³.

11 Az Unió költségvetésének jelentős részét az éghajlatváltozással és környezettel kapcsolatos uniós célkitűzések megvalósítására fordítják. Az Unió a 2014 és 2020 közötti időszakban elkötelezte magát, hogy teljes költségvetésének legalább 20%-át éghajlat-politikai fellépésekre fordítja. Az Unió számos finanszírozási programjába integrálja a környezeti célkitűzéseket. Példa erre, hogy a Bizottság a 2014 és 2020 közötti időszakban a közös agrárpolitika keretében 66 milliárd euró, a halászat keretében pedig 1 milliárd euró kiadást sorolt be a biológiai sokféleséget támogató kiadásként, bár egy friss jelentés szerint ezt az adatot túlbecsülték¹⁴.

12 Az uniós költségvetés elsősorban a kohéziós politikai alapokból (azaz az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és a Kohéziós Alapból) támogatja a szennyezett helyszínek megtisztítását és a környezetvédelmet, a „Környezet és erőforrás-hatékonyság” átfogó témája, valamint a LIFE program keretében. Ezek az alapok a szennyvízkezeléshez és hulladékgazdálkodáshoz egyes tagállamokban szükséges infrastruktúra költségeit, valamint a környezet állapotának nyomon követésére és a zöld infrastruktúra fejlesztésére irányuló intézkedéseket támogatják¹⁵.

¹² Ecologic Institute, *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*, 2017.

¹³ *The costs of not implementing EU environmental law*, zárójelentés, 2019.

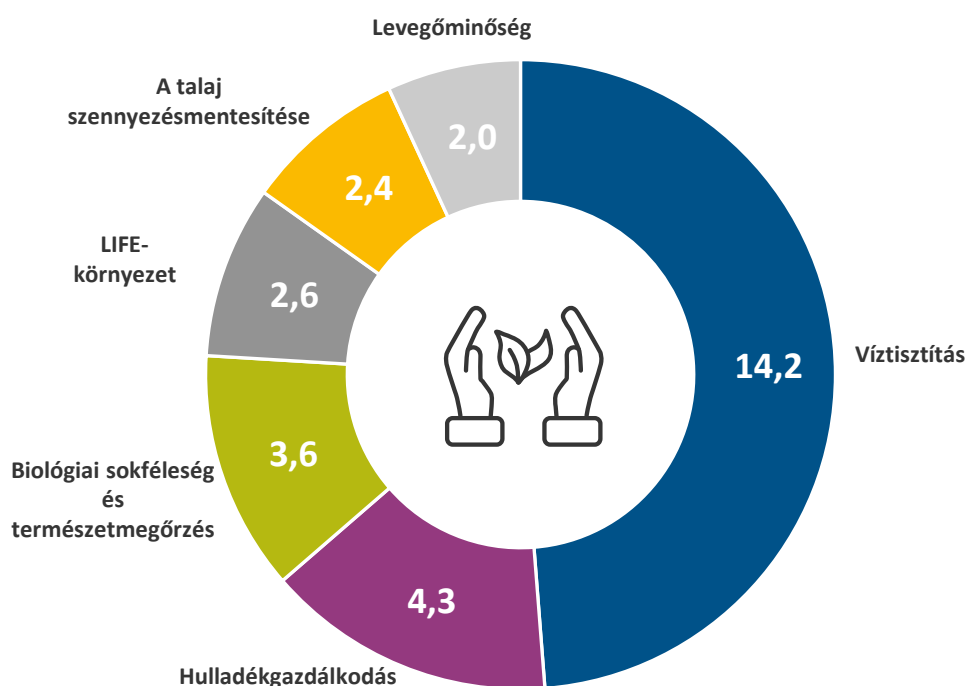
¹⁴ 13/2020. sz. különjelentés: Biodiverzitás a mezőgazdasági területeken: a közös agrárpolitika mindeddig nem tudta megállítani a hanyatlást.

¹⁵ A Bizottság Környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság című tájékoztatása a kohéziós politika keretében.

13 A LIFE¹⁶ a környezettel és az éghajlatváltozással foglalkozó uniós program. A 2014–2020-as többéves pénzügyi keret 2,6 milliárd eurót bocsátott a LIFE-környezet alprogram rendelkezésére.

14 A 2014 és 2020 közötti időszakban a kohéziós politikára és a LIFE programra szánt, tervezett uniós költségvetés mintegy 29 milliárd eurót irányzott elő kifejezetten a környezet védelmét célzó projektekre (**3. ábra**).

3. ábra. A kohéziós politika és a LIFE-környezet alprogram szerinti, környezetvédelmi projektekhez rendelt uniós források áttekintése (2014–2020, milliárd euró)



Forrás: Európai Számvevőszék, az uniós strukturális és beruházási alapok és a LIFE-környezet alprogram keretében tervezett uniós kiadások európai bizottsági adatbázisából 2021 áprilisában lekért adatok alapján.

¹⁶ 1293/2013/EU rendelet.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

15 A környezetszennyezés jelentős költségeket jelent a társadalom számára, és az uniós polgárok azt kiemelten fontos problémának tartják. A „szennyező fizet” elv alapvető eszközt jelent ahhoz, hogy az Unió környezeti célkitűzései hatékony és méltányos módon valósuljanak meg. Korábbi jelentéseink elkészítése során több olyan esettel is szembesültünk, amikor nem alkalmazták a „szennyező fizet” elvet¹⁷. Önmagában arról az elvről azonban korábban még nem végeztünk ellenőrzést. Jelentésünk olyan lehetőségeket ismertet, amelyekkel a „szennyező fizet” elvet megfelelőbben érvényre lehet juttatni a jövőbeli környezetvédelmi jogszabályokban és a környezeti helyreállítási projektek uniós finanszírozásában. Következtetéseink és ajánlásaink valamennyi környezetvédelmi jogszabály parlamenti és tanácsi ellenőrzése és a környezeti felelősségről szóló irányelv 2023-ban véglegesítendő bizottsági értékelése szempontjából is relevánsak.

16 Megvizsgáltuk a „szennyező fizet” elv uniós szakpolitikai kereteit. Főként a következő kérdésekre helyeztük a hangsúlyt:

- az elvet megfelelően alkalmazták-e az Unió négy környezetpolitikai területén: **az ipari szennyezéssel, a hulladékokkal, a vízzel és a talajjal** kapcsolatosan;
- a **környezeti felelősségről szóló irányelv**hez kapcsolódó bizottsági intézkedések eredményesek voltak-e;
- a Bizottságnak és a tagállamoknak sikerült-e **megóvnia az uniós költségvetést** az olyan kiadások fedezésétől, amelyeket a szennyezőknek kellett volna viselnie.

17 Megvizsgáltuk az Unió kiadásait és fellépéseit a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tekintetében. Ellenőrzésünk során nem vizsgáltuk az energia- és éghajlati szektort, sem pedig a levegőszennyezést, mivel e témákkal több más jelentésben is foglalkoztunk¹⁸. Jelentésünk a tagállami környezetvédelmi adókkal sem foglalkozik.

¹⁷ Lásd például: az Európai Számvevőszék 19/2018., 22/2016., 23/2015., 2/2015., 4/2014., 23/2012. és 20/2012. sz. különjelentése.

¹⁸ Lásd például: a „Légszennyezés: egészségünk védelme még mindig nem elégséges” című 23/2018. sz. különjelentés, „Az EU kibocsátáskereskedelmi rendszere: célzottabbá kell tenni a kibocsátási egységek térítésmentes kiosztását” című 18/2020. sz. különjelentés, valamint a közös agrárpolitikáról és éghajlat-politikáról szóló XX/2021. sz. különjelentés.

18 Ellenőrzési munkánk során:

- o megvizsgáltuk a Bizottság és az érintett ügynökségek olyan jelentéseit és egyéb olyan intézkedéseit, amelyek a „szennyező fizet” elv uniós politikákban való alkalmazásával kapcsolatosak;
- o magyarázatot kaptunk a környezeti felelősségről szóló irányelv végrehajtásáért felelős olasz, lengyel és portugál nemzeti hatóságoktól. Ezeket a tagállamokat a környezeti felelősségről szóló irányelv értelmében bejelentett esetek száma és a földrajzi egyensúly figyelembevétele alapján választottuk ki;
- o 42 környezetihelyreállítási projektet vizsgáltunk meg. Ennek során a környezet helyreállítását célzó olyan projekteket választottunk ki, amelyek a 2014 és 2020 közötti időszakban Olaszországban, Lengyelországban és Portugáliában – összesen 180 millió eurós – támogatásban részesültek a kohéziós politikai alapokból és a LIFE programból. Azért ezeket a projekteket választottuk ki, mert ember által okozott szennyezés miatti szennyezésmentesítési munkákat finanszíroztak.

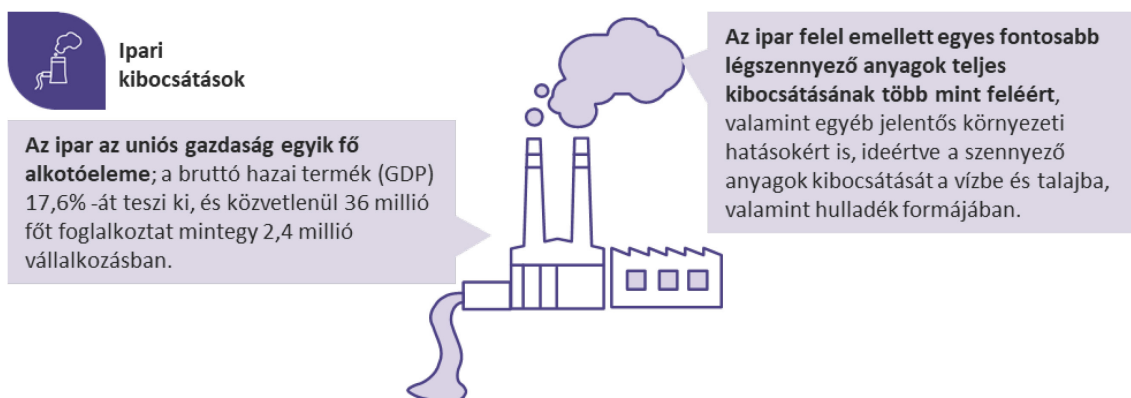
Észrevételek

A „szennyező fizet” elv az uniós környezetvédelmi jogszabályok egyik meghatározó elve

19 Megvizsgáltuk, hogy az Unió miként integrálta a „szennyező fizet” elvet a fő jogalkotási területeken, például az ipari szennyezés esetében az ipari kibocsátásokról szóló irányelvbe, a hulladékok esetében a hulladékokról szóló keretirányelvbe, a vízszennyezés esetében a víz-keretirányelvbe, továbbá a talajszennyezéssel kapcsolatos különféle irányelvekbe és rendeletekbe. Ellenőriztük, hogy e jogszabályok tartalmazznak-e rendelkezéseket a „szennyező fizet” elv alkalmazásáról, és hogy a szennyezők milyen mértékben felelősek saját szennyezésükért.

A legszennyezőbb létesítmények esetében alkalmazzák ugyan a „szennyező fizet” elvet, de a fennmaradó szennyezés társadalomra háruló költségei továbbra is magasak

4. ábra. Az ipari szennyezésről röviden



Forrás: Eurostat és EEA.

20 Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 33 ipari ágazattal foglalkozik (*1. melléklet*). Az irányelv hatálya egyes ipari ágazatokban minden létesítményre kiterjed. Más esetekben nagyobb létesítményekre terjed ki (például olyan erőművekre, amelyek teljes névleges bemenő hőteljesítménye meghaladja az 50 megawattot).

21 Az irányelv hatálya alá tartozó létesítmények működtetéséhez engedélyre van szükség, amelyben „az elérhető legjobb technológiára” (BAT) vonatkozó következtetések alapján konkrét szabályokat és kibocsátási határértékeket kell meghatározni. Az elérhető legjobb technológiáról szóló referenciadokumentumok (BAT referenciadokumentumok) úgy kínálnak technikai megoldásokat a szennyezés csökkentésére, hogy közben az ipari létesítmények gazdaságilag életképesek

maradnak. A Bizottság rendszeresen felülvizsgálja és aktualizálja az elérhető legjobb technológiára vonatkozó következtetéseket; az érintett létesítményeknek egy négyéves átmeneti időszak után, az új létesítményeknek pedig azonnal meg kell felelniük ezeknek. A tagállami hatóságok megvizsgálják az ipari kibocsátásokról szóló irányelv hatálya alá tartozó létesítményeket, szankcionálják a nem megfelelő berendezéseket, és a legsúlyosabb esetekben bezárják azokat.

22 A Bizottság 2020-ban közzétette az ipari kibocsátásokról szóló irányelv értékelését¹⁹, amely szerint az ipari kibocsátásokról szóló irányelv hatálya alá tartozó létesítmények összes légszennyezőanyag-kibocsátása által okozott kár költsége 2010 és 2017 között körülbelül 50%-kal csökkent. A Bizottság megbecsülte az ipari kibocsátásokról szóló irányelv költségeit és hasznait bizonyos ágazatokban: a vas- és acéliparban például az ipari kibocsátásokról szóló irányelv betartása évente körülbelül 90 millió euróba kerül, miközben a szennyezés megelőzésével évente 932 millió euró takarítható meg²⁰. A Bizottság az európai zöld megállapodásról szóló közleményében²¹ bejelentette, hogy javaslatot tesz a nagy ipari létesítmények által okozott szennyezés kezelésére irányuló uniós intézkedések felülvizsgálatára.

23 Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv szerinti engedélyeik feltételeinek való megfelelés költségeit a létesítmények tulajdonosainak kell viselniük. Ennek értelmében intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy a kibocsátások a jogszabályi korlátokon belül maradjanak, ezzel tehát internalizálják a szennyezés megelőzésének és megfékezésének költségeit. Az állami forrásokból ugyanakkor támogathatók a meglévő normákat meghaladó intézkedések²². Ha a létesítmények jelentős környezeti károkat okoznak, azokra a környezeti felelősségről szóló irányelv vonatkozik (42–62. bekezdés), vagyis fizetniük kell a helyreállítás költségeit. A tagállamok többsége (17 tagállam) nem vonja felelősségre a létesítményeket, ha az engedélyük szerint kibocsátásból olyan környezeti kár keletkezik²³, amely nem a létesítmény vétkes vagy gondatlan eljárása miatt következett be.

¹⁹ Európai Bizottság, *Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED)*, SWD(2020) 181 final.

²⁰ Ricardo Energy & Environment, *Ex-post assessment of costs and benefits from implementing BAT under the IED*, 2018.

²¹ Az európai zöld megállapodás.

²² Európai Bizottság, *Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról*, HL C 200., 2014.

²³ A 2004/35/EK irányelv 8. cikke (4) bekezdésének a) és b) pontja.

24 A környezeti felelősségről szóló irányelv a legszennyezőbb ipari létesítményekkel foglalkozik, a **20.** bekezdésben foglaltak szerint. Az irányelv nem írja elő, hogy a létesítményeknek állniuk kell a fennmaradó szennyezés hatásaiból adódóan a társadalomra háruló költségeket. 2014-ben az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) 329 milliárd és 1053 milliárd euró közötti összegre becsülte a 14 000 nagy ipari létesítmény által a 2008–2012-es időszakban okozott fennmaradó légszennyezés miatti károkból adódóan a társadalomra háruló költségeket²⁴.

25 A vizsgált 42 környezeti helyreállítási projekt között egy olyan projektet találtunk, amelynek célja egy az ipari kibocsátásokról szóló irányelvnek meg nem felelő nagy acél- és vasgyár által okozott szennyezés kezelése volt (**1. háttérmagyarázat**).

1. háttérmagyarázat

Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv be nem tartása jelentős szennyezést eredményezett: egy nagy olaszországi acélgyár esete

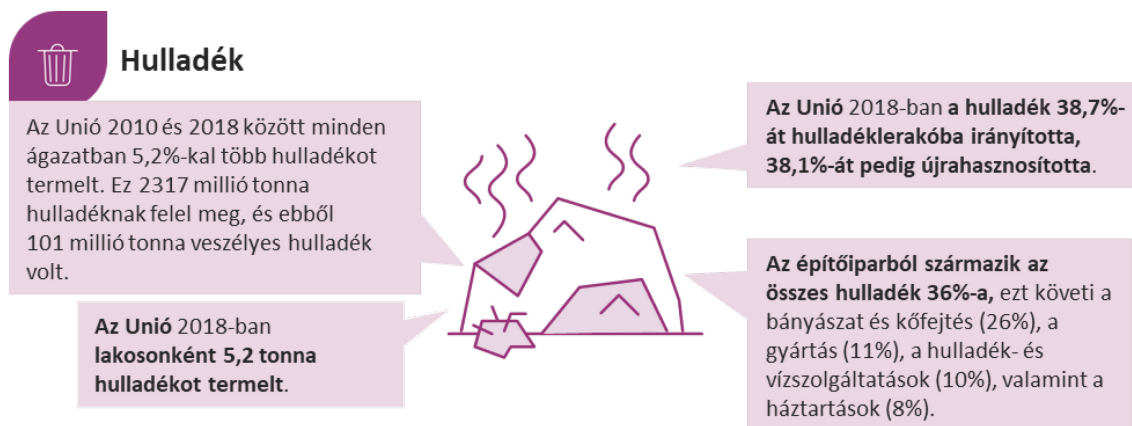
2005-ben az olasz legfelsőbb bíróság megállapította egy nagy acél- és vasgyárral rendelkező vállalat felelősségét légszennyezés, veszélyes anyagok lerakódása és részecskekibocsátás tekintetében. 2010-ben az üzem helye szerinti település azt állította, hogy a környezeti károk felszámolása 2 milliárd euróba kerül, és jogi lépéseket tett, hogy kártérítéshez jusson. 2011-ben az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy Olaszország nem tartotta be a ipari kibocsátásokról szóló irányelvet. 2015-ben a vállalat az állam tulajdonába került. 2017-ben az igazságügyi hatóságok által az üzem korábbi tulajdonosai ellen indított büntetőeljárás egy 1 milliárd eurót meghaladó alternatív vitarendezéssel zárult. Az így behajtott összeg felhasználásával az olasz állam jelenleg végzi a szennyezésmentesítést. 2019-ben egy olasz fellebbviteli bíróság kártérítést ítélt meg a település számára, ám a cég nem tudta kifizetni azt.

Egy 375 000 euró uniós finanszírozásban részesülő projekt célja a szennyezés feltárása és kezelése volt, és az acél- és vasgyár közelében található másik települést érintett. A projekt egy közel 6000 hektáros mezőgazdasági terület környezeti elemzéséből és kockázatértékeléséből állt. A projekt súlyos ipari szennyezést állapított meg, amely jelentős kockázatot jelent az egészségre.

²⁴ EEA, *Costs of air pollution from European industrial facilities 2008–2012*, 2014.

A hulladékokra vonatkozó jogszabályok integrálták a „szennyező fizet” elvet, de nem biztosítják, hogy a szennyezők a szennyezés teljes költségét fedezik

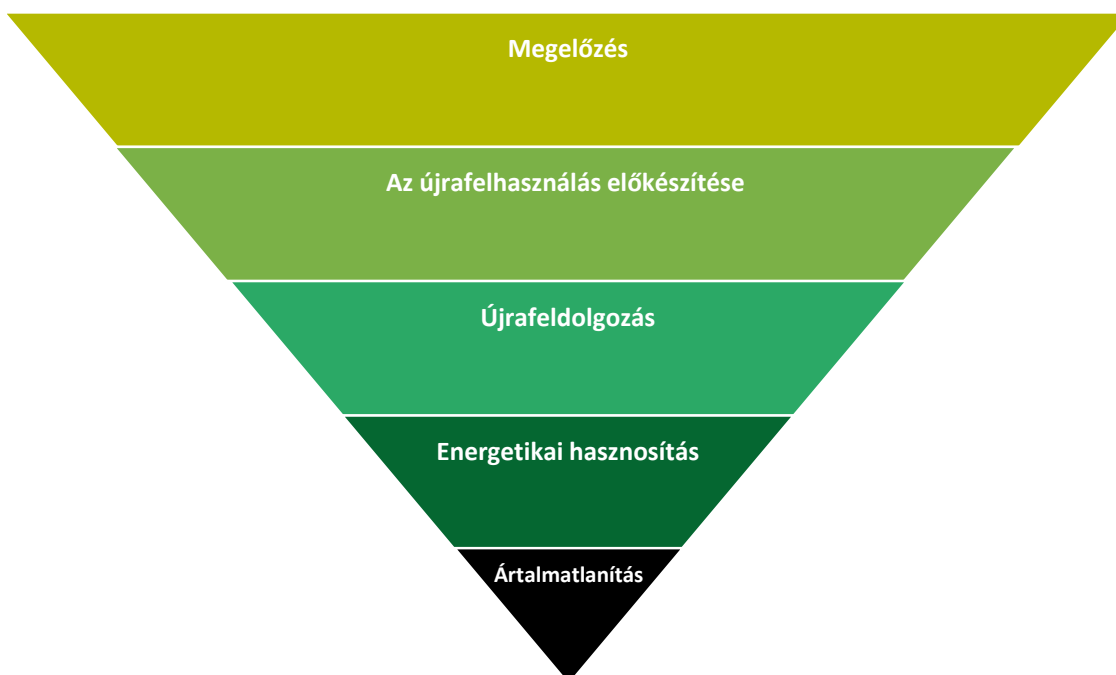
5. ábra. A hulladékról röviden



Forrás: Valamennyi adat az Eurostattól származik.

26 A hulladék szennyezésének forrást jelent a levegőre, a vízre és a talajra nézve. Az Unió hulladékkal foglalkozó jogszabályi keretrendszere „hulladékhierarchia” alkalmazására (6. ábra) törekszik a hulladék csökkentése és az elkerülhetetlen hulladék erőforrásként történő felhasználása érdekében.

6. ábra. A hulladékhierarchia



Forrás: A hulladékokról szóló keretirányelv.

27 Az irányelv a kötelező érvényű célok teljesítésére kötelezi a tagállamokat²⁵. 2025-ig például a települési hulladékok 55%-át elő kell készíteni újrafelhasználásra vagy újrafeldolgozásra (ez az arány 2030-ig 60%-ra, 2035-re 65%-ra nő, és legfeljebb 10% kerülhet hulladéklerakóba).

28 A hulladékokról szóló keretirányelv értelmében „[a] szennyező fizet elvvel összhangban a hulladékgazdálkodás – ideértve a szükséges infrastruktúrát és annak működtetését – költségeit az eredeti hulladéktermelőnek, vagy a jelenlegi vagy a korábbi hulladékbirtokosoknak kell viselniük.” Arról, hogy a hulladékgazdálkodás költségeit a végfelhasználó (pl. a hulladékot ártalmatlanító fogyasztó) vagy részben vagy egészben a hulladékká vált termék gyártója viseli-e, a tagállamok döntenek. Ezt nevezzük „kiterjesztett gyártói felelősségnek”. A kiterjesztett gyártói felelősség nem az egyetlen módja a „szennyező fizet” elv alkalmazásának. A [műanyag hordtasakokról szóló irányelv](#) például olyan intézkedések meghozatalát írja elő a tagállamoknak, mint például a nemzeti csökkentési célok meghatározása, illetve gazdasági eszközök (díjak, adók stb.) alkalmazása.

29 A kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek a gyártókat teszik felelőssé termékeik kezeléséért, amint azok hulladékká válnak. A termelők és a fogyasztók által fizetett ár tehát tükrözi a hulladékkezelés költségét, és ezzel csökkenti a hatóságok és az adófizetők költségeit. Ez arra ösztönzi a termelőket, hogy zöldebb termékeket fejlesszenek ki, amelyekkel elkerülhető a felesleges hulladék. A kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek kötelezőek bizonyos hulladékáramok, például az elektromos és elektronikus hulladékok, elemek, akkumulátorok és járművek esetében, és 2024-ig minden csomagolási hulladékra, egyszer használatos műanyagra és halászathoz használt eszközre kötelezőek lesznek.

30 Az állampolgárokra vagy a vállalkozásokra kivetett díjaknak arányosnak kell lenniük a keletkező hulladékkal, és figyelembe kell venniük az okozott környezeti károkat. Egy, a hulladékgazdálkodás finanszírozásáról szóló tanulmány²⁶ a következőt állapította meg: „a bizonyítékok szerint a környezeti externáliákat csak korlátozott mértékben internalizálják a háztartások által fizetett felhasználói díjakban”.

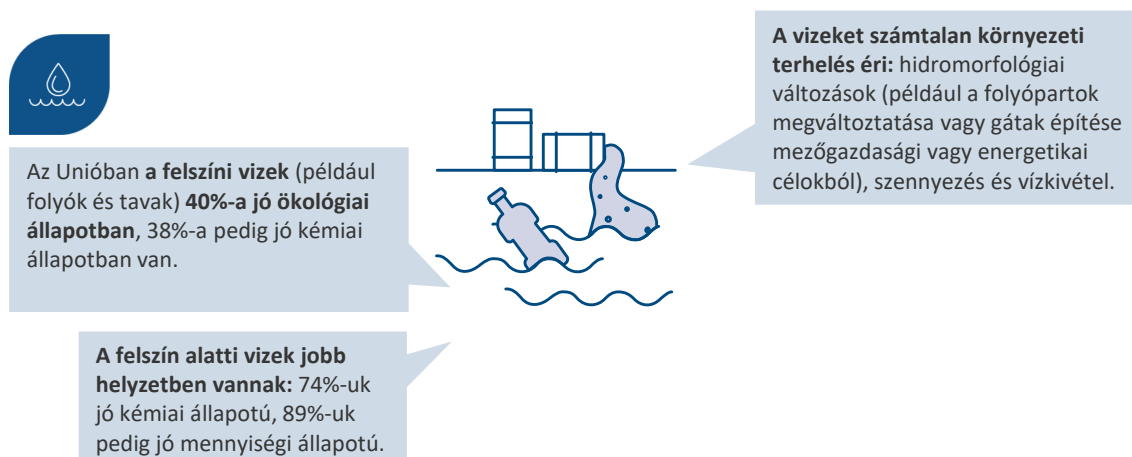
²⁵ A különféle hulladékáramokra vonatkozó főbb kötelező célkitűzéseket a Számvevőszék [A műanyag hulladékok problémájának leküzdésére irányuló uniós intézkedések](#) című 4. sz. áttekintése foglalja össze.

²⁶ *Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States*, 2019.

31 Az uniós költségvetés a 2014 és 2020 közötti időszakban – főként a kohéziós politika révén – 4,3 milliárd eurót irányozott elő a hulladékgyűjtést, -válogatást és -kezelést célzó hulladékgazdálkodási infrastruktúra finanszírozásához való hozzájárulásra.

A szennyezők nem viselik a vízszennyezés teljes költségét

7. ábra. A vízről röviden



Forrás: Valamennyi adat az EEA [európai vizekről szóló, 2018. évi értékeléséből](#) származik.

32 A víz-keretirányelv közös keretet hoz létre az Unió összes vízfajtájának védelme és a vízminőség további romlásának megakadályozása érdekében, és célkitűzéseket határoz meg a felszíni és a felszín alatti víztestekre nézve.

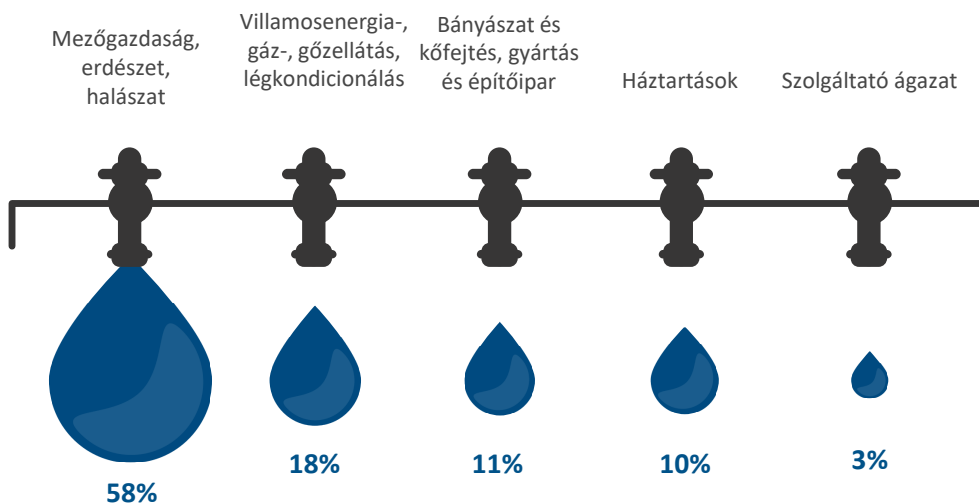
33 Az OECD becslése szerint²⁷ a tagállamok évente eleve körülbelül 100 milliárd eurót költenek vízellátásra, és szennyvízelvezetésre, és a szennyvízkezelésre és az ivóvízellátásra vonatkozó uniós jogszabályok céljainak teljesítéséhez (Németország kivételével) több mint 25%-kal kell növelniük ezt az összeget. Ez nem tartalmazza a meglévő infrastruktúra megújításához vagy a víz-keretirányelv és az árvízvédelmi irányelv célkitűzéseinek teljesítéséhez szükséges beruházásokat.

34 A víz-keretirányelv 9. cikke értelmében „[a] tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket, [...] különösen a szennyező fizet elvének megfelelően”. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az ipari, mezőgazdasági és háztartási szektorok a

²⁷ OECD, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020.

vízfelhasználásukhoz képest megfelelő mértékben járuljanak hozzá a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez. A **8. ábra** (alább) a vízhasználatot gazdasági ágazatonként ismerteti.

8. ábra. Az európai vízhasználat gazdasági ágazatonként, 2017



Forrás: Európai Számvevőszék, az [Európai Környezetvédelmi Ügynökség adatai](#) alapján az Európai Környezetvédelmi Ügynökség tagállamai és a vele együttműködő országok tekintetében.

35 A vízárképzési politikájuk kialakításakor a tagállamok figyelembe vehetik a költségek megtérülésének társadalmi, környezeti és gazdasági hatásait. Ezért mérlegelési jogkörrel rendelkeznek annak eldöntése során, hogy ki mennyit és mely szolgáltatásokért fizet. Az Európai Unió Bíróságának a [C-525/12. sz.](#) ügyben hozott ítélete megerősítette, hogy a tagállamoknak nem feltétlenül kell minden vízhasználat esetében alkalmazniuk a költségmegtérülés elvét.

36 Az Unióban a felhasználók a vízszolgáltatások költségeinek átlagosan körülbelül 70%-át fizetik (vízdíj formájában), míg a fennmaradó 30%-ot az állami költségvetés finanszírozza, bár a régiók és a tagállamok között jelentős különbségek vannak²⁸. Általában az uniós háztartások fizetik meg a vízellátás és a szennyvízszolgáltatások költségeinek nagy részét²⁹, noha a víznek mindössze 10%-át fogyasztják el, ahogyan az [8. ábrán](#) is látható. A legkevesebb hozzájárulást a mezőgazdaság fizeti, az az ágazat, amely a legnagyobb nyomást gyakorolja a megújuló édesvízi erőforrásokra³⁰. Egy 2011-

²⁸ OECD, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020.

²⁹ A víz-keretirányelv célravezetőségi vizsgálata, SWD(2019) 439 final, 64. o.

³⁰ EEA, *Use of freshwater resources in Europe*, 2020.

ben készült tanulmány becslése szerint Franciaországban a mezőgazdaság által okozott szennyezés miatt a háztartásokra háruló többletkiadások a leginkább érintett települések esetében háztartásonként akár évi 494 euróra is rúghattak³¹.

37 A Bizottság 2019-ben arra a megállapításra jutott³², hogy a tagállamoknak további eredményeket kell felmutatniuk a környezeti és erőforrásköltségeknek a víz árába történő beépítése terén. Bár az egyes szennyező anyagok kezelése terén történt előrelépés, a víz ára sok vállalkozás tekintetében nem fedezi az általuk a vízbe bocsátott szennyező anyagokkal járó teljes költséget.

38 A költségmegtérülés elvét nem könnyű a diffúz forrásokból, például a mezőgazdaságból származó szennyezésre alkalmazni, ahol nehéz meghatározni a szennyezőket. A mezőgazdasági ágazatra gyakran nem vetnek ki díjat a szennyvízkezelésért, mert az általa felhasznált víz nagy része nem kerül be a szennyvízbe (és ezért a vizet nem kezelik). Az Unióban elsősorban a nitrátok és peszticidek által okozott diffúz mezőgazdasági szennyezés miatt nem sikerül elérni a felszín alatti vizek jó kémiai állapotát. A nitrátszennyezés nagy kockázatot jelent a felszín alatti víztestek jövője szempontjából, szakértők szerint³³ ugyanis a talaj és a felszín alatti víztestek közötti kőzetrétegekben jelenleg hatalmas mennyiségű nitrát tárolódik. A nitrátok lassan haladnak át a kőzeten, ezért legalább egy évszázadnak kell eltelnie ahhoz, hogy a szennyező anyagok eljussanak a felszín alatti víztestekbe, ami késlelteti a mezőgazdasági gyakorlatokban bekövetkező változások által a talajvíz minőségére kifejtett hatást.

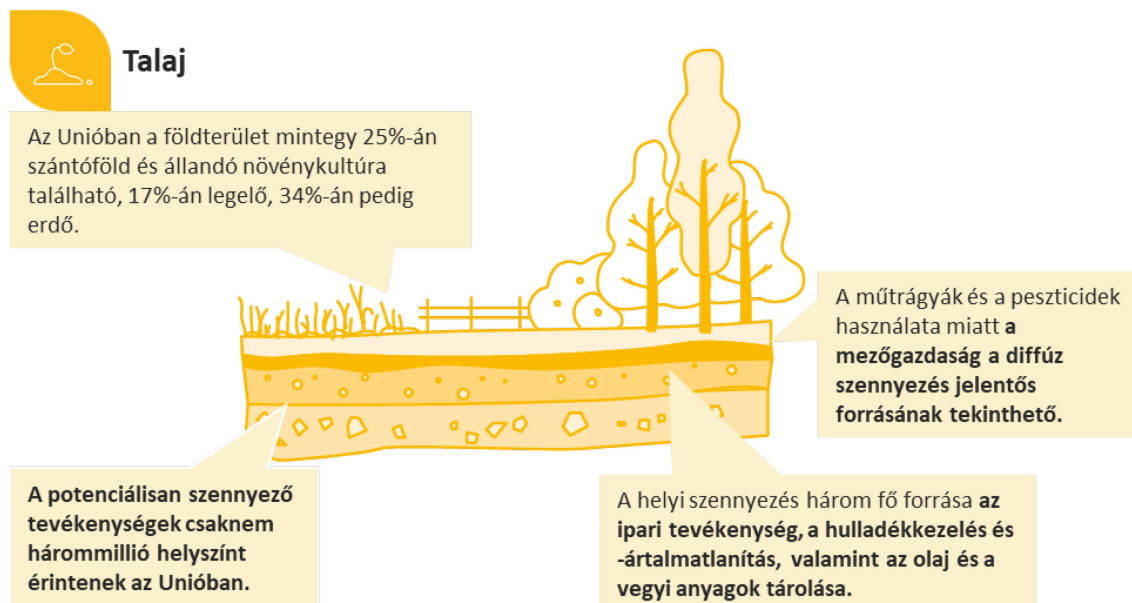
³¹ *Assessing water pollution costs of farming in France*, République Française, Ministère de l'écologie, Department for the Economics, Assessment and Integration of Sustainable Development, *Studies and documents* n. 52, 2011.

³² *A víz-keretirányelv célravezetőségi vizsgálata*, SWD(2019) 439 final.

³³ Ascott, M.J., Goody, D.C., Wang, L. et al., *Global patterns of nitrate storage in the vadose zone*, 2017.

A talajszennyezés elleni védelemnek nincs átfogó uniós jogszabályi kerete

9. ábra. A talajszennyezésről röviden



Forrás: EEA Signals 2019, JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, Eionet National Reference Centre Soil.

39 A talajszennyezés megelőzését és enyhítését számos különböző – a talajt leginkább terhelő ágazatokra, például az iparra és a mezőgazdaságra vonatkozó – uniós irányelv és rendelet mozdítja elő (lásd többek között: **20–25.** és **38.** bekezdés). A Bizottság 2006-ban egy „talajvédelmi keretirányelvre” tett javaslatot, amely a talajszennyezés és a talajromlás megelőzésére, valamint a szennyezett területek feltárására, nyilvántartásba vételére és helyreállítására irányult. Az Európai Parlament kedvező véleményt fogadott el a javaslatról, a Tanács azonban nem. A Bizottság 2014 májusában visszavonta a javaslatot.

40 A talajszennyezéssel és a szennyezett területek helyreállításával kapcsolatban nincsenek közös, uniós szintű célok. Egy, a Bizottság által finanszírozott tanulmány³⁴ szerint egyes tagállamokban nagyon átfogó nemzeti jogszabályok vannak érvényben, míg másokban a talajvédelemre irányulóan nincs összehangolt fellépés.

³⁴ Ecologic Institute, *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*, 2017.

41 A szennyezett talajok szennyezésmentesítése költséges dolog: a Bizottság 2006-ban 119 milliárd euróra becsülte a szennyezett talaj megtisztításának teljes költségét az Unióban³⁵. Az állami költségvetések, az uniós forrásokkal együtt, a helyreállítási tevékenységek több mint 42%-át finanszírozzák³⁶: sok szennyező tevékenységre régen került sor, így nagyobb annak a kockázata, hogy a szennyezők már nem is léteznek, nem azonosíthatók vagy fizetéseketlenek. Ezenkívül diffúz talajszennyezés esetén nem könnyű a „szennyező fizet” elvet alkalmazni, mivel az egyes szennyezők felelősségét eleve nehéz megállapítani.

A környezeti felelősségről szóló irányelv működésének javítását célzó bizottsági cselekvési terv nem hozta meg a várt eredményeket

42 Áttekintettük a környezeti felelősségről szóló irányelv 2016. évi értékelését, és megvizsgáltuk, hogy a Bizottság válaszként tett intézkedései azóta orvosolták-e a feltárt hiányosságokat.

A környezeti felelősségről szóló irányelv értékelését követően a Bizottság cselekvési tervet fogadott el a feltárt hiányosságok orvoslására

43 Az irányelv az alábbiakat írja elő:

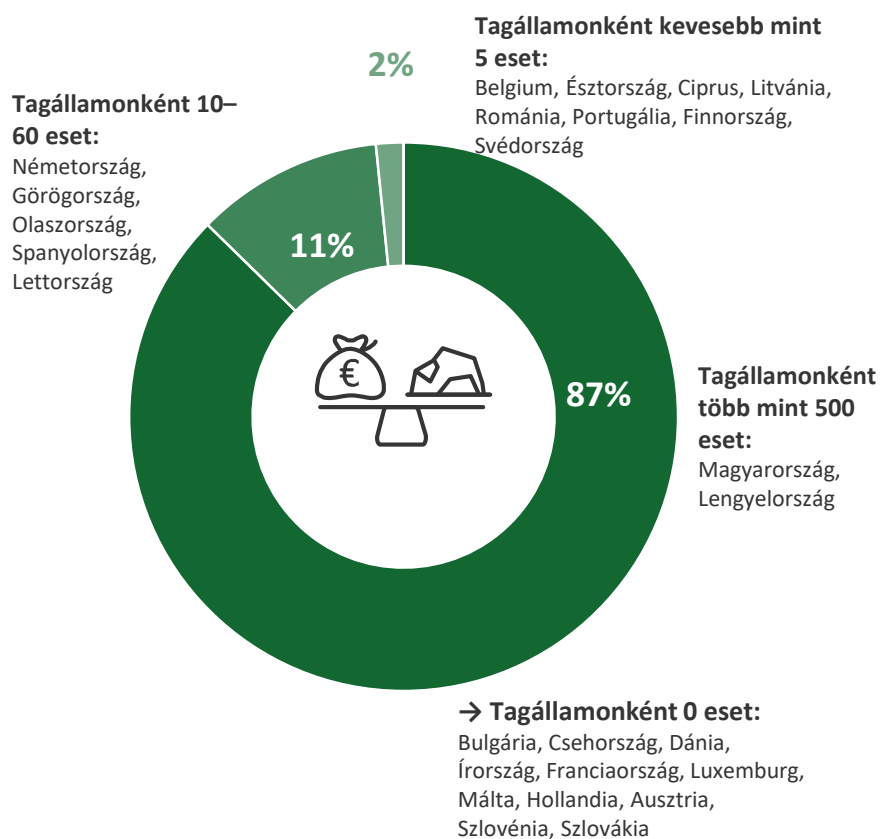
- A tagállamok adatokat nyújtanak be a Bizottságnak a környezeti felelősségről szóló irányelv szerint a 2007 és 2013 közötti időszakban helyreállított valamennyi környezetkárosításra vonatkozóan 2013 áprilisáig, majd 2022-ben, ezt követően pedig ötévente;
- A Bizottság 2014-ben, majd 2023-ban, ezt követően pedig ötévente jelentést nyújt be az Európai Parlament és a Tanács számára.

³⁵ Az EU-25-re vonatkozó becslés (az Egyesült Királysággal együtt, Bulgária, Horvátország és Románia kivételével), *Impact Assessment of the Thematic Strategy on Soil Protection*, SEC(2006) 620.

³⁶ JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, 2018.

44 A tagállamok a 2007 és 2013 közötti időszakban 1230, a környezeti felelősségről szóló irányelv alapján kezelt esetet jelentettek be³⁷. A **10. ábrán** látható, hogy az esetek száma tagállamonként jelentősen eltért, és a teljes esetszám több mint 85%-át két ország, Magyarország és Lengyelország jelentette. Egy bizottsági szolgálati munkadokumentum arra a következtetésre jutott, hogy e jelentős különbségek fő oka a környezeti felelősségről szóló irányelv nem egységes alkalmazása a tagállamokban³⁸.

10. ábra. A környezeti felelősségről szóló irányelv alapján az Unió tagállamai által a 2007 és 2013 közötti időszakra jelentett esetek száma



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság 2016. évi értékelése alapján.

45 A Bizottság környezeti felelősségről szóló irányelvről készített 2016. évi értékelése arra a következtetésre jutott, hogy az irányelv továbbra is releváns, és hogy a tagállamok tettek előrelépéseket a célkitűzések elérése felé. Megállapította azonban, hogy egyes kérdések, vagy a szakpolitika kialakítása, vagy a végrehajtás szempontjából, csökkentették a felelősségi rendszer hatékonyságát és eredményességét:

³⁷ SWD(2016) 121 final, 21. o.

³⁸ SWD(2016) 121 final, 37. és 70. o.

- o a következetes és összehasonlítható adatok hiánya a környezeti felelősségről szóló irányelv végrehajtásáról;
- o a rendszer elégtelen ismertsége az érdekeltek körében;
- o nem egyértelmű alapfogalmak és fogalommeghatározások;
- o a hatály kivételek és kifogások miatti korlátai;
- o a pénzügyi biztosíték hiánya fizetéseketelenség esetén.

46 Ezen értékelés alapján a feltárt hiányosságok orvoslására a Bizottság a tagállamok szakértőivel konzultálva elfogadta a 2017 és 2020 közötti időszakra vonatkozó, a környezeti felelősségről szóló irányelv szerinti többéves munkaprogramot³⁹. A Bizottság 2020-ban a 2021 és 2024 közötti időszakra előírányzott fellépéseket tartalmazó, új munkaprogramot hagyott jóvá⁴⁰.

47 Az egyik fellépés tárgya az adatszolgáltatás. Az értékelés arra a következtetésre jutott, hogy a bejelentett adatok minősége elégtelen volt, és a Bizottság ezért nem tudott megbízható következtetéseket levonni a környezetvédelmi irányelv végrehajtásával kapcsolatban. Az értékelés megállapította, hogy míg egyes tagállamok részletes és jól strukturált adatokat nyújtottak be, mások nem nyújtották be a teljes körű értékeléshez szükséges összes információt.

48 Az adatok koherenciájának és minőségének javítása érdekében a Bizottság 2017-ben a környezeti felelősségről szóló irányelv szerinti információs rendszert hozott létre. A rendszer azonban nem működik. A Bizottság azt tervezi, hogy ösztönzi az információs rendszer használatát, és megbeszéléseket folytat a tagállamokkal az adatgyűjtés tagállami szintű megszervezéséről. A jogrendszerbeli különbségek miatt nincs biztosíték arra, hogy ez az új rendszer az egész Unióban biztosítani fogja az egységes elemzést.

³⁹ *Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the period 2017–2020.*

⁴⁰ *Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021–2024.*

A környezeti felelősségről szóló irányelv fő fogalmait még mindig nem határozták meg

49 A környezeti felelősségről szóló irányelv hatálya alá háromféle környezeti kár tartozik: a védett fajokat és a természetes élőhelyeket, a vizet, illetve a földterületet érintő károk⁴¹. Az irányelvet akkor kell alkalmazni, ha az ilyen „környezeti károkat” „jelentősnek” tekintik. Az irányelv nem határoz meg a kár felmérésére vagy a jelentős, vizekben okozott vagy területi kár küszöbértékének meghatározására vonatkozó kritériumokat.

50 A Bizottság 2016. évi értékelése szerint a környezeti felelősségről szóló irányelv alapfogalmai („környezeti károk” és „jelentőség”) egyértelműségének és egységes alkalmazásának hiánya megakadályozta az irányelv azon célkitűzésének elérését, hogy magas szintű környezetvédelmet sikerüljön megvalósítani az Unióban⁴².

51 A tagállamok között nagy eltérések mutatkoznak annak értelmezésében, hogy mi minősül jelentős környezeti kárnak, és így az irányelv alapján mi tartozik a „szennyező fizet” elv hatálya alá. Valamely tagállamban a környezeti felelősségről szóló irányelv hatálya alá tartozó esemény egy másik tagállamban nem feltétlenül sorolandó oda. Konkrétan a „területi kár” meghatározását illetően a környezeti felelősségről szóló irányelv csak a szennyezés miatt az emberi egészséget – de nem a környezetet – érintő, jelentős kockázattal járó károkról tesz említést.

52 A 2017 és 2020 közötti időszakra vonatkozó többéves munkaprogram keretében a Bizottság egy vállalkozót bízott meg egy „közös értelmezésről” szóló dokumentum elkészítésével, hogy egyértelműbbé tegye a környezeti felelősségről szóló irányelv alapfogalmait. A dokumentumot sem a Bizottság, sem a tagállamok nem hagyták jóvá⁴³.

53 2017-ben az Európai Parlament megállapította, hogy „a környezeti felelősségről szóló irányelv hatékony és egységes alkalmazásának egyik legfőbb akadálya a „lényegességi küszöb” környezeti kárra történő eltérő értelmezése és alkalmazása”⁴⁴.

⁴¹ A 2004/35/EK irányelv 2. cikke.

⁴² SWD(2016) 121 final, 60. o.

⁴³ A környezeti felelősségről szóló irányelvvel foglalkozó kormányzati szakértői csoport 18–22. ülésének jelentései.

⁴⁴ Az Európai Parlament 2017. október 26-i állásfoglalásának (9) preambulumbekzdése.

Az Európai Parlament felkérte a Bizottságot, hogy vizsgálja felül a „környezeti kár” fogalmát, és tisztázza a „lényegességi küszöb” fogalmát.

54 2019-ben a környezeti felelősségről szóló irányelv módosítása⁴⁵ előírta, hogy a Bizottság 2020 végéig dolgozzon ki iránymutatásokat a „környezeti kár” fogalmát illetően. 2021 márciusában, a tagállamokkal folytatott konzultációt követően, a Bizottság közleményt tett közzé⁴⁶ a „környezeti kár” fogalmának jogi értelmezéséről. A Bizottság értelmezése nem kötelező erejű, és nem tartalmaz olyan konkrét kritériumokat vagy küszöbértékeket, amelyek fennállása esetén a környezeti felelősségről szóló irányelvet alkalmazni kellene, mivel ehhez a jogszabályok megváltoztatására lenne szükség.

55 A környezeti jog végrehajtásával és érvényesítésével foglalkozó európai uniós hálózat (IMPEL) megállapította, hogy a környezeti károk felderítése, azonosítása és meghatározása érdekében a nemzeti szakembereknek meg kell osztaniuk egymással tapasztalataikat. Ennek az igénynek a kielégítése érdekében az IMPEL részletes kritériumokat tartalmazó kézikönyvet dolgoz ki az érdekelt felek számára a „környezeti kár” fogalmának meghatározására, amelyet 2021-ben tervez közzétenni⁴⁷. A Bizottság 2021–2024-es munkaprogramjában kijelentette, hogy „együttműködést tervez az IMPEL projekttel, a projekt eredményeit pedig a kapacitásépítés részeként fogja felhasználni”. A Bizottság a 2021–2024-es munkaprogramjában ezzel kapcsolatban nem tervezett konkrét intézkedéseket.

Néhány tagállam előírja, hogy az ipari vállalatok kössenek biztosítást a környezeti kockázatokkal szemben

56 Ha a környezeti károk helyreállítási költségei meghaladják az üzemeltető vagyonát, akkor fizetéképtelenség esetén a gazdasági szereplő nem tudja teljesen végrehajtani a helyreállító intézkedést, ezért a költségek az állami költségvetésre hárulnak.

57 A tagállamok nem voltak kötelesek tájékoztatást adni a 2007 és 2013 közötti jelentéstételi ciklusra vonatkozó helyreállítási költségekről. Tizenkét tagállam szolgáltatott információt ilyen költségekről, és a helyreállítási projektek 96%-ának a

⁴⁵ Az (EU) 2019/1010 rendelet.

⁴⁶ A 2021/C 118/01 bizottsági közlemény.

⁴⁷ Az IMPEL projekt feladatmeghatározása.

költsége 1 millió euró alatt maradt⁴⁸. Az olyan korrekciós projektekről készített elemzésünk, amelyek költségeit az uniós költségvetés fedezte, azt mutatta, hogy ezek esetében gyakran az üzemeltető pénzügyi kapacitásához képest jelentősek voltak a helyreállítási költségek, és nem állt rendelkezésre pénzügyi biztosíték (68. bekezdés).

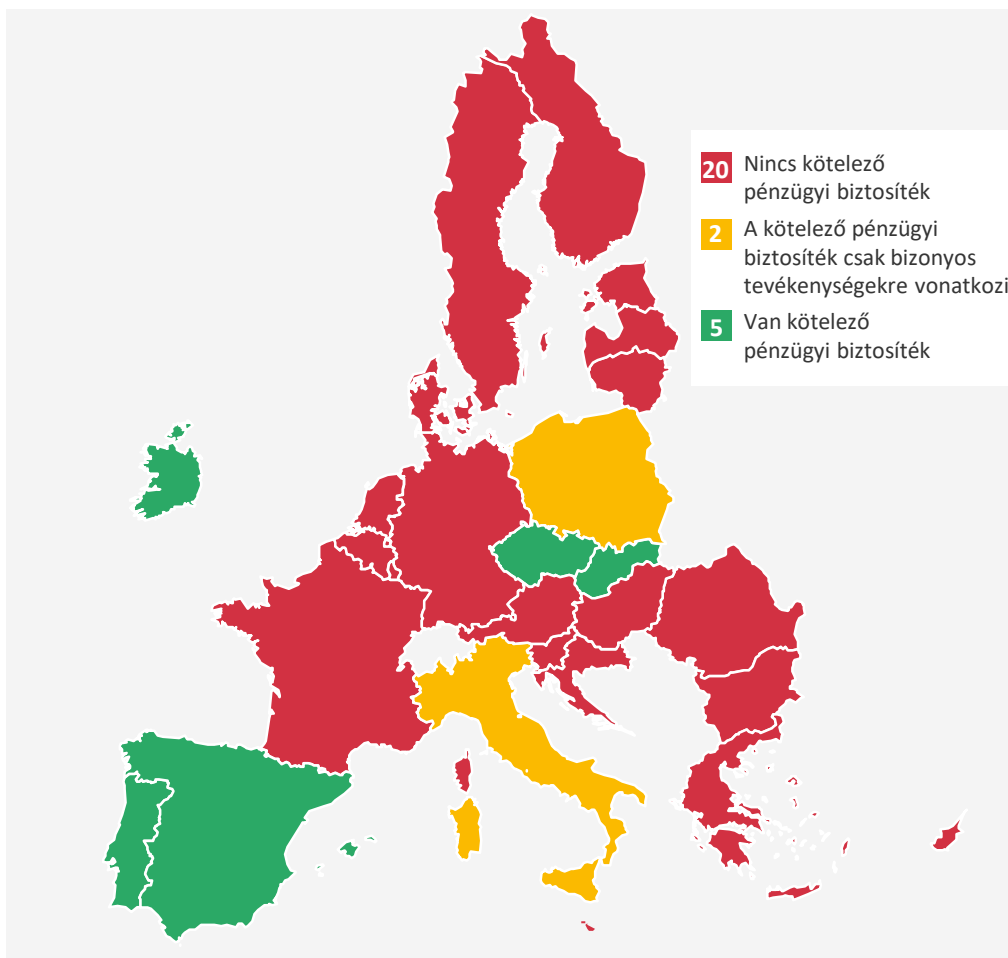
58 A környezeti felelősségről szóló irányelv előírja, hogy a tagállamok „ösztönözzék a pénzügyi biztosítékok és azok piacának [...] fejlesztését, azzal a céllal, hogy a gazdasági szereplők pénzügyi garanciákat vehessenek igénybe az [...] őket terhelő felelősség fedezésére”⁴⁹. A pénzügyi biztosíték lehet többek között biztosítási kötvény, hozzájárulás egy környezetvédelmi alaphoz, bankgarancia, kötvény vagy saját tartalék. Ezt a pénzügyi biztosítékot a tagállamok nem kötelesek kötelezővé tenni.

59 Hét tagállam (Csehország, Írország, Spanyolország, Olaszország, Lengyelország, Portugália és Szlovákia) pénzügyi biztosítékot ír elő a környezeti felelősség egy része vagy egésze esetében, a **11. ábra** szerint.

⁴⁸ SWD(2016) 121 final, 35. o.

⁴⁹ A 2004/35/EK irányelv 14. cikke.

11. ábra. A környezeti felelősségről szóló irányelv által előírt felelősségre vonatkozó pénzügyi biztosíték az Unióban



Forrás: Európai Számvevőszék, a Stevens & Bolton LLP [jelentése](#) alapján.

60 Az Európai Parlament megbízásából készített tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy a fizetésképtelenség problémája kötelező pénzügyi biztosítékkal kezelhető. Portugália például kötelező pénzügyi biztosítékot ír elő a környezeti szempontból kockázatos összes olyan tevékenységre, amelyet a környezeti felelősségről szóló irányelv meghatároz. Az ország számos pénzügyi biztosítéki eszközt elfogad, többek között biztosítási kötvényeket, bankgaranciákat, környezetvédelmi alapokat és saját tőkét. Portugália nem jelentett be olyan fizetésképtelenségi esetet, amely megakadályozta volna a környezeti felelősség alkalmazását⁵⁰.

⁵⁰ Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020, 127–128. o.

61 A 2017 és 2020 közötti időszakra vonatkozó többéves munkaprogram keretében a Bizottság tanulmányt finanszírozott a biztosítási kötvények tagállami rendelkezésre állásáról és az ezek iránti keresletről⁵¹. A tanulmány megállapította, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv szerinti felelősségre vonatkozó biztosítási kötvények – a legnépszerűbb pénzügyi biztosítéki eszközök – nem álltak széles körben rendelkezésre az Unióban, és egyes tagállamokban nem is voltak ilyenek. Azt is megállapította, hogy a biztosítékok kínálata nem feltétlenül felel meg a keresletnek, és vannak olyan országok, ahol a kínálat nagy, ám a kereslet alacsony. A tanulmány azonban arra is rámutatott, hogy azokban a tagállamokban, ahol a környezeti felelősségről szóló irányelv szerinti felelősségre vonatkozóan kötelező a pénzügyi biztosíték, a kötelezettség fejlesztőleg hatott a biztosítási piacra.

62 A Bizottság a 2021 és 2024 közötti munkaprogramjában nyomon követési tanulmány lefolytatását tervezi, hogy megvizsgálja „az átfedéseket a környezeti felelősségre vonatkozó hatályos nemzeti jogszabályok és a környezeti felelősségről szóló irányelv egyes tagállamokban történő alkalmazása között”. Tervezi továbbá, hogy arra ösztönzi „azokat a tagállamokat, amelyek nem tették kötelezővé a pénzügyi biztosítékokat a környezeti felelősségről szóló irányelv szerinti felelősségre vonatkozóan [...], hogy mérlegeljék a hatályos kötelező pénzügyi biztosítéki követelmények alkalmazási körének kibővítését [...] a környezeti felelősségről szóló irányelv szerinti felelősségre vonatkozó követelményekre”, valamint „hogyan mérlegeljék a másodlagos felelősség előírását más személyek, például az igazgatók és tisztviselők, valamint az anyavállalatok vonatkozásában”⁵².

⁵¹ Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020.

⁵² A 2021 és 2024 közötti időszakra vonatkozó, a környezeti felelősségről szóló irányelv szerinti többéves gördülő munkaprogram, 8–9. o.

Az Unió környezetvédelmi helyreállítási projekteket finanszírozott

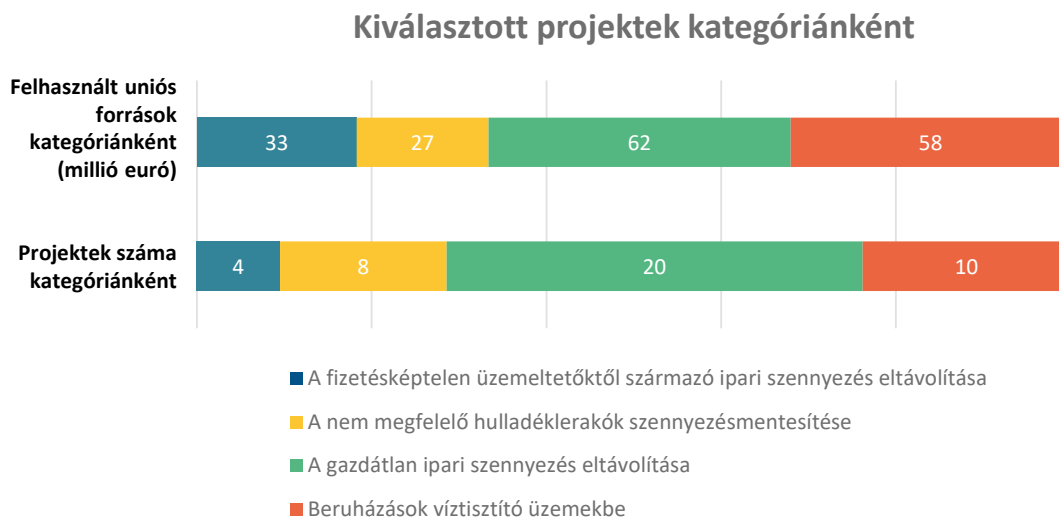
63 A tagállami hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy lehetőség szerint a szennyezők viseljék szennyezésük költségeit. A közpénzek környezetvédelmi célú felhasználásáról szóló uniós iránymutatás⁵³ meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett ilyen beruházás lehetséges a „szennyező fizet” elvvel kapcsolatban:

- Az ipari kibocsátásokból származó szennyezés csökkentése érdekében az állami finanszírozás engedélyezett, ha a beruházás célja az uniós előírások túllépése vagy a környezetvédelem növelése ilyen szabvány hiányában (**23.** bekezdés). A jövőbeli uniós előírásokra való felkészüléshez szintén megengedett az állami finanszírozás;
- A szennyezett területek megtisztítása esetén állami finanszírozás akkor megengedett, ha a szennyezőt nem sikerül azonosítani, vagy ha a helyreállítás finanszírozásáért jogilag nem lehet felelőssé tenni;
- A hulladékgazdálkodási projektek állami finanszírozása nem teheti lehetővé, hogy a hulladékot termelő gazdasági szereplő mentesüljön a hulladékkezelés költségei alól.

64 Hogy az uniós társfinanszírozásban részesülő projektek esetében ellenőrizzük a „szennyező fizet” elv alkalmazását, 42 projektet elemeztünk (**12. ábra**), amelyet összesen 180 millió euró értékben az európai strukturális és beruházási alapokból, illetve a LIFE alapokból társfinanszíroztak. A projektek három tagállam nyolc régiójában valósultak meg, 19 Olaszországban, 10 Lengyelországban és 13 Portugáliában. Felülvizsgáltuk, hogy e projektek finanszírozása során a felelős hatóság figyelembe vette-e a „szennyező fizet” elv alkalmazását, többek között a szennyező azonosítására való törekvéssel, a szennyezés visszaszorításának és az érintett terület szennyezésmentesítésének előírásával, valamint az elköltött közpénz behajtására irányuló eljárások megindításával.

⁵³ A Bizottság közleménye: „Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról”, 2014/C 200.

12. ábra. Kiválasztott projektek



Forrás: Európai Számvevőszék.

A gazdátlan szennyezések felszámolására uniós forrásokat használtak fel

65 Az ún. gazdátlan szennyezés olyan múltbeli szennyezés, amely esetében a „szennyező fizet” elv nem alkalmazható, mert a szennyező ismeretlen, már nem létezik, vagy nem vonható felelősségre. Ezt a környezeti felelősségről szóló irányelv is elismeri, és ezért csak a 2007 után bekövetkezett szennyezésekre vonatkozik. A gazdátlan szennyezések legjelentősebb forrásai a korábbi ipari tevékenységek, amelyek fémekkel, kátránnyal és más veszélyes anyagokkal szennyezték a talajt⁵⁴.

66 Az általunk megvizsgált 42 projekt közül húsz gazdátlan szennyezéssel volt kapcsolatos (62,1 millió euró költségvetéssel). Ezekben az esetekben a „szennyező fizet” elv nem volt alkalmazható, így állami forrásokat használtak fel, a [2. háttérmagyarázat](#) szerint.

2. háttérmagyarázat

Gazdátlan szennyezések Portugáliában és Olaszországban, ahol a „szennyező fizet” elv nem alkalmazható

2011-ben Portugália 175 olyan felhagyott bányáról készített nyilvántartást, amelyek nagyszabású szennyezésmentesítést igényeltek, mivel fémszulfidokat, illetve radioaktív ásványokat tartalmaztak. Három, az esb-alapokból finanszírozott

⁵⁴ EEA, *Soil contamination: the unsettling legacy of industrialisation*, 2019.

projektet vizsgáltunk, amelyek a XIX. és a XX. században működő, ma már bezárt bányákhoz kapcsolódtak. A 2015 és 2021 közötti időszakra tervezett uniós hozzájárulás összege 9,1 millió euró. A projektek a bányák és a környező területek rehabilitációját foglalják magukban. Mivel a bányászati tevékenység évtizedekkel ezelőtt zajlott, egyetlen üzemeltető sem tehető felelőssé, mivel vagy már nem léteznek, és a továbbiakban nem is felelősek, vagy mert jogilag nem voltak kötelesek a földterület szennyezésmentesítésére működésük idején.

Megvizsgáltunk egy esb-alapok által finanszírozott, 1,9 millió euró értékű projektet, amelynek célja egy olyan pugliai (Olaszország) földterület szennyezésmentesítése volt, ahol korábban, a XIX. század közepe és az 1960-as évek között egy gázerőmű üzemelt. Az erőmű mintegy 20 000 négyzetméternyi földterületet és felszín alatti vizet szennyezett fémekkel, szénhidrogénnel, azbeszttel és más káros anyagokkal. A terület az önkormányzat tulajdona, amely résztulajdonosa volt az erőművet üzemeltető vállalkozásnak. Az olasz hatóságok 1999 és 2004 között környezeti elemzést végeztek; utána megtisztították a talajt, és jelenleg a víztartó réteget tisztítják. A környezetvédelmi jogszabályok nem akadályozták meg az erőmű szennyezését annak működése közben.

Uniós forrásokat akkor is igénybe vettek, amikor a nemzeti hatóságok nem érvényesítették a környezetvédelmi jogszabályokat, és nem fizetettek a szennyezőkkel

67 Nyolc olyan projektet azonosítottunk az olaszországi Campaniában, amelyek összesen 27,2 millió euró uniós forrást kaptak egy az Unió környezetvédelmi jogszabályai hatályba lépése után bekövetkező környezetszennyezés felszámolására. A települési hulladéklerakókért felelős üzemeltetők nem tartották be a hatályos környezetvédelmi jogszabályokat. Az e területek felügyeletéért felelős állami hatóságok nem kötelezték a szóban forgó üzemeltetőket a szennyezés felszámolására. A szóban forgó esetben az uniós finanszírozás felhasználása során nem tartják tiszteletben a „szennyező fizet” elvet, a [3. háttérmagyarázatban](#) foglaltak szerint.

3. háttérmagyarázat

A környezetvédelmi jogszabályok érvényesítésének elmulasztása, és a „szennyező fizet” elv mellőzése egy olasz régióban

Az Európai Unió Bírósága⁵⁵ 2007-ben megállapította, hogy Olaszország számos hulladéklerakó esetében hosszabb ideig nem tartotta be a hulladéklerakókra vonatkozó uniós szabályokat, jelentős károkat okozva a környezetben.

Az általunk vizsgált nyolc hulladéklerakót, amelyek közül négyre vonatkozik a fenti ítélet, önkormányzatok vagy állami tulajdonú közüzemi társaságok működtették. A hulladéklerakók szilárd települési hulladék gyűjtésével foglalkoztak az 1970-es évek és a 2000-es évek eleje között. Nem tartották be azonban az Unió hatályos környezeti követelményeit, és ez súlyos környezeti károkat okozott. A 2014–2020-as programozási időszakban az esb-alapok tervezett hozzájárulása a nyolc campaniai hulladéklerakó-helyreállítási projekt esetében összesen 27,2 millió euró volt.

Az egyik hulladéklerakó például nem volt felkészülve a talaj, a vízszint vagy a levegő szennyezés elleni védelmére. Az üzemeltető sem a működés során, sem a bezárást követően nem védte meg a telepet az illegális hulladékok, köztük a veszélyes hulladékok lerakásával szemben. Az olasz hatóságok 2017-ben és 2018-ban 2,2 millió euró uniós forrást használtak fel a terület fertőtlenítésére, ezt követően pedig a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a volt hulladéklerakó megfelel az Unió környezetvédelmi jogszabályainak.

A környezeti felelősség fedezéséhez szükséges pénzügyi biztosíték hiánya növeli annak kockázatát, hogy a költségeket az adófizetők viselik

68 Ha az üzemeltetők nem rendelkeznek megfelelő pénzügyi biztosítékkal, előfordulhat, hogy nem tudják fedezni az általuk okozott szennyezés helyreállításának költségeit (56–62. bekezdés). Négy ilyen helyreállítási projektet találtunk, 33 millió euró értékben. Ezekben az esetekben a szennyezésért felelős félként azonosított gazdasági szereplő csődbe ment, ezért közpénzeket kellett felhasználni a talaj és a víz szennyezésmentesítésére. Ezzel tehát sérült a „szennyező fizet” elv, a [4. háttérmagyarázatban](#) foglaltak szerint.

⁵⁵ A Bíróság C-135/05. sz. ügyben hozott 2007. április 26-i ítélete.

4. háttérmagyarázat

A pénzügyi biztosítéknak a „szennyező fizet” elv sérüléséhez vezető hiánya (példák)

1995-ben, néhány évvel a gyártás leállítása után, egy azbeszttermékeket gyártó olaszországi vállalat csődeljárást indított. A felszámolási eljárás megkezdése előtt a vállalkozás az olasz Környezetvédelmi Minisztérium kérésére megkezdte a gyártással okozott környezeti károk felszámolását. Amint azonban a csődeljárás megkezdődött, a csődgondnok leállította a helyreállítás finanszírozását. Ezt követően a szennyezésmentesítést a regionális hatóságok folytatták. Az általunk ellenőrzött projekt 7,1 millió euró uniós támogatást kapott. Ez magában foglalta a földszint felett az épületek lebontását, a föld alatt pedig az azbeszttartalmú anyagok tárolásának biztonságossá tételét. A munkát 2019-ben fejezték be a hatóságok. Bírósági eljárást indítottak a tisztításhoz felhasznált pénzeszközök behajtására, de véleményük szerint nem biztos, hogy sikerül a pénzt behajtaniuk egy csődeljárás alatt álló vállalattól.

Egy lengyelországi vegyi üzem helyszínén a környezetvédelmi hatóságok mérgező anyagokat találtak a felszín alatti vizekben és a talajban. A talajvízszennyezés kockázatot jelent a közelben lakók egészségére, és egy Natura 2000 területre is áterjedhet. 2000-ben a regionális hatóságok helyreállítási intézkedésre irányuló eljárást indítottak a vegyipari céggel szemben, amely nem tudta a területet szennyezésmentesíteni. 2014-ben a cég csődöt jelentett, és felszámolási eljárást indított. A hatóságok a fizetéseképtelenségi eljárás során 2016-ban nyújtottak be keresetet, de a csődgondnok nem tett helyreállítási intézkedést, és eladta a vegyi anyagok kibocsátását megakadályozó létesítmények egy részét.

A hatóságok szerint az infrastruktúra tovább romlik, a szennyezés tovább terjed, és a csőd miatt lehet, hogy a megelőző vagy helyreállító intézkedéseket elrendelő bírósági döntést sem lehet végrehajtani. Ezért a hatóságok állami forrásokat, köztük 17,3 millió euró esb-finanszírozást fordítottak a környezeti károk helyreállítására először egy 27 hektáros területen. A hatóságok becslése szerint a szennyezés több ezer hektár területet ölel fel, és a helyreállítás teljes költsége meghaladhatja az 540 millió eurót.

Következtetések és ajánlások

69 Az Unió környezetvédelmi politikájának alapját képező „szennyező fizet” elv értelmében a szennyezés megelőzésére, megfékezésére és felszámolására tett intézkedések költségeit a szennyezőknek kell viselniük.

70 Megvizsgáltuk a „szennyező fizet” elv uniós szakpolitikai kereteit, és annak az Unió környezetvédelmi szakpolitikai területeire való alkalmazására, a Bizottság környezeti felelősségről szóló irányelvvel kapcsolatos intézkedéseire, valamint arra összpontosítottunk, hogy az Unió költségvetését megvédték-e a szennyezők által fizetendő kiadások viselésével szemben.

71 Összességében azt tapasztaltuk, hogy a „szennyező fizet” elvet különböző mértékben beépítették és alkalmazták az Unió különböző környezetvédelmi politikáiban, annak lefedettsége és alkalmazása azonban nem teljes körű. A környezeti felelősségről szóló irányelv tagállami végrehajtásának támogatását célzó bizottsági intézkedések nem oldották meg a legfontosabb hiányosságokat. Az uniós költségvetést alkalmanként olyan tisztítási intézkedések finanszírozására használják fel, amelyeket a „szennyező fizet” elv értelmében a szennyezőknek kellett volna fedeznie.

72 A „szennyező fizet” elvet az Unió különböző környezeti politikáiban eltérően alkalmazzák. Ami az ipari kibocsátásokat illeti, megállapítottuk, hogy a leginkább szennyező – az ipari kibocsátásokról szóló irányelv hatálya alá tartozó – ipari létesítményekre alkalmazzák a „szennyező fizet” elvet. A létesítmények tulajdonosainak kell viselniük az engedélyeik feltételeinek való megfelelés költségeit, többek között azzal, hogy intézkedéseket hoznak a kibocsátások határérték szerinti korlátozására. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv a kisebb létesítményekre nem alkalmazandó és nem írja elő, hogy a létesítményeknek állniuk kell a fennmaradó szennyezés hatásaiból adódóan a társadalomra háruló költségeket (20–25. bekezdés). Bár az Unió hulladékról szóló jogszabályai a tagállamokat a „szennyező fizet” elv alkalmazására kötelezik, továbbra is nagy a finanszírozási hiány, és jelentős állami beruházásokra van szükség az újrafeldolgozási célok teljesítéséhez (26–31. bekezdés). Bár az egyes szennyező anyagok kezelése terén történt előrelépés, a víz ára sok vállalkozás tekintetében nem fedezi az általuk a vízbe bocsátott szennyező anyagokkal járó költségeket. A vízszolgáltatások költségeinek megtérülését nem könnyű a diffúz forrásokból, például a mezőgazdaságból származó szennyezésre alkalmazni (32–38. bekezdés). A talaj védelmére vonatkozóan nincs általános uniós keretrendszer, bár közvetett módon sok jogszabály hozzájárul a környezeti terhelés csökkentéséhez (39–41. bekezdés).

1. ajánlás. Fel kell mérni, hogy a „szennyező fizet” elv hogyan integrálható jobban a környezetvédelmi jogszabályokba

A Bizottság értékelje a „szennyező fizet” elv szigorúbb alkalmazásával (és ennek kapcsán az alábbiakkal) járó szabályozási és közigazgatási változásokat és átfogó költség-haszon arányt:

- a) a kibocsátási határértékek csökkentése a fennmaradó szennyezés további csökkentése érdekében;
- b) az összes forrásból, például a mezőgazdaságból származó diffúz vízszennyezés kezelése.

Határidő: 2024 vége

73 A környezeti felelősségről szóló irányelv a „szennyező fizet” elv alapján megteremti az Unió környezeti felelősségi kereteit. Megállapítottuk, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv a „szennyező fizet” elv részleges alkalmazását írja elő környezeti károk esetén. A környezeti felelősségről szóló irányelv végrehajtásáról rendelkezésre álló legfrissebb adatok, bár nem teljeseek, mégis arra utalnak, hogy az irányelv végrehajtása hiányosságokat mutat a tagállamokban (44–48. bekezdés). A környezeti felelősségről szóló irányelv egyes alapfogalmakat nem határoz meg egyértelműen, ez pedig tagállami szinten eltérő értelmezéseket és alkalmazásokat eredményez (49–55. bekezdés). Az uniós szintű kötelező pénzügyi biztosíték hiánya a gyakorlatban azt jelenti, hogy a helyreállítási költségeket az adózók fizetik, ha a környezeti kárt okozó gazdasági szereplő fizetéseképtelenné válik (56–62. bekezdés). Arra a következtetésre jutottunk, hogy a Bizottság eddigi intézkedései nem tudták orvosolni a környezeti felelősségről szóló irányelv hiányosságait.

2. ajánlás. Mérlegelni kell a környezeti felelősségről szóló irányelv szigorúbb alkalmazását

Javasoljuk, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv 2023 áprilisáig esedékes értékelése keretében a Bizottság vizsgálja meg, hogy mennyiben valósíthatók meg a következők:

- a) az irányelv hatálya alá tartozó környezeti károk meghatározásával kapcsolatos kritériumok továbbgondolása;
- b) a pénzügyi biztosítékot nyújtó eszközök alkalmazásának kiterjesztése.

Határidő: 2023 vége

74 Megállapítottuk, hogy az Unió olyan projekteket is finanszíroz, amelyek esetében a szennyezőnek kellett volna fizetnie (63–68. bekezdés). Gazdátlan szennyezések esetén, amikor a felelős szervezetet nem sikerült azonosítani vagy felelősségre vonni, a közpénzek felhasználása indokolt és szükséges volt a helyzet orvoslásához (65–66. bekezdés). Ezeket a forrásokat azonban akkor is igénybe vették, amikor a felelős hatóságok elmulasztották idejében érvényesíteni a környezetvédelmi jogszabályokat (67. bekezdés). A környezeti felelősség fedezésére szolgáló pénzügyi biztosíték hiánya miatt a szennyező fizetéseképtelensége esetén a hatóságok arra kényszerültek, hogy közpénzeket fordítsanak a szennyezett területek helyreállítására (68. bekezdés).

3. ajánlás. Az uniós forrásokat meg kell védeni az olyan projektek finanszírozásával szemben, amelyeket a szennyezőnek kellene finanszíroznia

Javasoljuk, hogy a Bizottság:

- a) felügyeleti minőségében a szennyezés felszámolásához szükséges uniós források felhasználását kösse annak – a tagállamokkal együttműködésben elvégzendő – ellenőrzéséhez, hogy az illetékes hatóságok megtették-e az összes szükséges lépést azért, hogy a szennyező viselje az általa okozott szennyezés költségeit;
- b) vizsgálja meg, hogy mennyiben hajthatók végre jogszabályi változtatások annak előírásához, hogy a gazdasági szereplők esetében kerüljön sor pénzügyi biztosíték alkalmazására.

Határidő: 2025

A jelentést 2021. május 19-i luxembourgi ülésén fogadta el a Samo Jereb számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

A Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner Lehne
elnök

Melléklet

I. melléklet. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv hatálya alá tartozó ágazatok

Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv a következő ágazatokra vonatkozik. Egyes ágazatokban csak a bizonyos méret feletti létesítményekre terjed ki.

- Energiaipar: üzemanyagok elégetése létesítményekben, kőolaj és földgáz finomítása, kokszyártás, valamint szén és más üzemanyagok gázosítása vagy cseppfolyósítása
- Fémek előállítása és feldolgozása: fémércek pörkölése vagy szinterézése, nyersvas vagy acél gyártása, valamint vas és színesfémek feldolgozása
- Ásványipar: cement, mész és magnézium-oxid, valamint azbeszt gyártása, azbesztalapú termékek és üveg gyártása, ásványi anyagok olvasztása és kerámiatermékek égetése
- Vegyipar: szerves és szervetlen vegyi anyagok, műtrágyák, növényvédő szerek vagy biocidok, gyógyszeripari termékek és robbanóanyagok gyártása
- Hulladékgazdálkodás: veszélyes hulladékok, hulladékégető vagy együttégető művekben lévő hulladékok, valamint nem veszélyes hulladékok ártalmatlanítása vagy hasznosítása és a hulladéklerakók irányítása
- Pép előállítása fából vagy más szálal anyagokból, papírból és kartonból, valamint faalapú panelekből
- Szálak/textíliák előkezelése vagy festése
- Irha és bőr cserzése
- Állatok levágása, valamint állati és növényi alapanyagokból származó élelmiszeripari termékek kezelése és feldolgozása
- Állati hasított testek és hulladékok ártalmatlanítása vagy újrafeldolgozása
- Baromfi vagy sertés intenzív tenyésztése
- Anyagok, tárgyak vagy termékek szerves oldószerekkel történő felületkezelése
- Szén vagy elektrografit előállítása égetéssel vagy grafitizálással
- A szén-dioxid-áramok megkötése geológiai tárolás céljából
- Fa és fatermékek vegyi tartósítása
- Független szennyvíztisztítás meghatározott körülmények között

Betűszavak és rövidítések

BAT: az elérhető legjobb technológia

EEA: Európai Környezetvédelmi Ügynökség

ELD: a környezeti felelősségről szóló irányelv

EPR: kiterjesztett gyártói felelősség

Esb-alapok: európai strukturális és beruházási alapok

IED: az ipari kibocsátásokról szóló irányelv

IMPEL: A környezeti jog alkalmazásáért és végrehajtásáért felelős európai uniós hálózat

MAWP: többéves munkaprogram

OECD: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

PPP: a „szennyező fizet” elv

WFD: víz-keretirányelv

Glosszárium

A „szennyező fizet” elv: Azt előíró elv, hogy az általa okozott szennyezés költségeit a szennyezőnek kell állnia, e költségekbe beleértve a szennyezés megelőzésének, megfékezésének és felszámolásának költségeit, valamint a társadalomra háruló költségeket is.

Az elérhető legjobb technológia (BAT): A mindenkori legjobb gyakorlatok alapján meghatározott, legjobb környezeti teljesítményt nyújtó ipari technológia, létesítménytervezés és operatív intézkedések, amelyeket kibocsátási határértékek és engedélyezési feltételek meghatározásához alkalmaznak.

Éghajlat-politika: fellépés az éghajlatváltozás és hatásai kezelése érdekében.

Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA): uniós alap, amely a régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló beruházások finanszírozásával erősíti a gazdasági és társadalmi kohéziót.

Internalizálás: annak érdekében tett intézkedések, hogy a meg nem fizetett előnyöket vagy költségeket figyelembe vegyék az áruk és szolgáltatások árának meghatározása során.

Kibocsátási határérték: a kibocsátás bizonyos paraméterek viszonylatában kifejezett tömege, koncentrációja, illetve szintje, amely egyáltalán nem, vagy meghatározott időszakonként nem léphető túl.

Kiterjesztett gyártói felelősség: olyan megközelítés, amely a termék életciklusának fogyasztói felhasználás utáni szakaszát, beleértve az újrafeldolgozást és az ártalmatlanítást is, a gyártó környezeti felelősségének részévé teszi.

Kohéziós Alap: az Unión belüli gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló uniós alap, amely olyan tagállamokban támogat beruházásokat, ahol az egy lakosra jutó bruttó nemzeti jövedelem nem éri el az uniós átlag 90%-át.

Környezeti felelősség: a károk helyreállításáért a környezetet károsító gazdasági szereplők kötelesek fizetni.

Közös agrárpolitika: az Unió egységes agrárpolitikája, amely támogatások és egy sor más intézkedés révén igyekszik garantálni az élelmiszerbiztonságot, megfelelő életszínvonalat biztosítani az Unió mezőgazdasági termelőinek, valamint elősegíteni a vidékfejlesztést és a környezet védelmét.

LIFE: az Unió környezetvédelmi és éghajlat-politikájának végrehajtását a tagállami projektek társfinanszírozásával támogató pénzügyi eszköz.

Pénzügyi biztosíték: bármely pénzügyi eszköz, például biztosítási kötvény, környezetvédelmi alaphoz való hozzájárulás, bankgarancia, kötvény vagy saját tartalék, amely biztosítja, hogy a vállalat, amennyiben felelősnek bizonyul, képes legyen teljesíteni pénzügyi kötelezettségeit.

Trágya: bármely (szintetikus vagy szerves) anyag, amely egy vagy több növényi tápanyagot tartalmaz a talaj termőképességének fenntartása vagy javítása érdekében.

**AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
KÜLÖNJELENTÉSÉRE:
„A »SZENNYEZŐ FIZET« ELV ALKALMAZÁSA KÖVETKEZETLEN AZ UNIÓ
KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁIBAN ÉS FELLÉPÉSÉBEN”**

ÖSSZEFOGLALÁS

I. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az európai zöld megállapodás hangsúlyozza, hogy Európa csak akkor tudja hatékonyan és igazságosan teljesíteni környezetvédelmi célkitűzéseit, ha teljes mértékben kihasználja az árképzést és a jól megtervezett adóreformokat. Az európai zöld megállapodást tükrözve a Bizottság azon fog munkálkodni, hogy megerősítse a „szennyező fizet” elvének végrehajtását az uniós jogban és a megfelelő nemzeti szakpolitikákban annak érdekében, hogy elősegítse az EU toxikus anyagoktól mentes környezetre irányuló szennyezőanyag-mentesítési törekvésének megvalósítását, valamint támogassa az éghajlat-, energia- és körforgásos gazdaságra vonatkozó szakpolitikákat.

III. Negyedik franciabekezdés – A Bizottság úgy véli, hogy a következtetések és ajánlások relevánsak az Európai Parlament és a Tanács számára, mivel jelentős hatáskörrel rendelkeznek a „szennyező fizet” elv alkalmazása és a környezetvédelmi adóreform végrehajtása terén.

IV. A Bizottság emlékeztet arra, hogy bár erőfeszítéseket tesz a „szennyező fizet” elvnek a környezetvédelmi politikában való alkalmazására, ennek egyik fő eszköze, nevezetesen az adóztatás, általában egyttudntési eljárás keretében egyhangú döntés tárgyát képezi. Ezért a teljes körű alkalmazáshoz a tagállamok szerepvállalására van szükség.

Ami a környezeti felelősségről szóló irányelvet illeti, a Bizottság egyik fő intézkedése, a környezeti károk közös értelmezéséről szóló iránymutatások elfogadása csak 2021 márciusában, széles körű konzultációkat követően fejeződött be. Ezért korai lenne arra a következtetésre jutni, hogy nem sikerült megoldani egy kulcsfontosságú hiányosságot. Ami a kötelező pénzügyi biztosíték hiányát illeti, a Bizottság egyetért azzal, hogy a pénzügyi biztosíték kérdése továbbra is jogos probléma, és ezt a 2023 áprilisáig esedékes értékelés keretében alaposan meg fogja vizsgálni.

Az uniós költségvetésnek a szennyeződésmntesítési intézkedések finanszírozásához történő felhasználása egyes esetekben indokolt.

V. Első franciabekezdés – A Bizottság elfogadja, hogy meg kell vizsgálni, hogyan alkalmazzák a „szennyező fizet” elvét az európai zöld megállapodással kapcsolatos kötelezettségvállalások teljesítése során. A Bizottság elfogadja az 1. ajánlás a) pontját, és részben elfogadja az 1. ajánlás b) pontját a felelősségi körébe tartozó hatáskörökkel kapcsolatban.

Második franciabekezdés – A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A környezeti felelősségről szóló irányelv értékelése során mérlegelni fogják a „szennyező fizet” elv szigorúbb alkalmazását az irányelv hatálya alá tartozó területeken.

Harmadik franciabekezdés – A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság biztosítani fogja az alkalmazandó uniós jog tiszteletben tartását az annak biztosításához szükséges lépések tekintetében, hogy a szennyezők fedezzék az általuk okozott

szennyezésekkel kapcsolatos intézkedések költségeit, és biztosítani fogja, hogy a tagállamok tisztában legyenek az ezzel kapcsolatos kötelezettségeikkel.

BEVEZETÉS

03. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) úgy véli, hogy az árképzési eszközök, köztük a környezetvédelmi adók a „szennyező fizet” elv megvalósításának fontos eszközei. Ez magában foglalja a díjakat, a megengedett szennyezés megadóztatását, a környezeti felelősséget és a környezeti szempontból káros támogatások fokozatos megszüntetését.

04. A „szennyező fizet” elv a társadalomra és a jólétre gyakorolt hatásokkal is foglalkozik.

06. A Bizottság figyelembe veszi a „szennyező fizet” elvének alkalmazását a környezetre hatást gyakorló egyéb területeken, például a közlekedés, a halászat és az agrárpolitika területén.

A Bizottság úgy véli, hogy a „szennyező fizet” elvet a közös agrárpolitikában (KAP) többek között a kölcsönös megfeleltetés szankciórendszer₁ révén hajtják végre, amelyben a KAP-kifizetések csökkentését alkalmazzák, ha a mezőgazdasági termelők nem tartják tiszteletben az alkalmazandó uniós környezetvédelmi és éghajlat-politikai jogszabályokat, beleértve bizonyos törvényi rendelkezéseket (pl. a nitrátirányelvet).

Emellett a KAP közvetlenül támogathat a környezet- és az éghajlatvédelmet szolgáló gyakorlatokat, beruházásokat stb. csak a vonatkozó jogi kötelezettségeken túlmutató fellépések kompenzálásával.

07. A tagállamok jelentős hatáskörrel rendelkeznek annak eldöntésére, hogy alkalmazzák-e, és ha igen, hogyan alkalmazzák a „szennyező fizet” elvet a szubszidiaritás elvével összhangban, ami azt jelenti, hogy a szakpolitikai intézkedésekről a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten, tehát csak szükség esetén uniós szinten döntenek. A Bizottság támogatja a tagállamokat az adóreformban és a környezeti szempontból káros támogatások fokozatos megszüntetésében.

08. Negyedik franciabekezdés – A Bizottság emlékeztet arra, hogy a környezeti károk nemcsak magát a természeti erőforrást (azaz a védett fajokat és a természetes élőhelyeket, a vizet és a talajt), hanem az erőforrás által nyújtott természetierőforrás-szolgáltatások károsodását is jelentik.

10. A környezetvédelmi politikák végrehajtásának felülvizsgálata (EIR) az uniós környezetvédelmi jogszabályok és szakpolitikák végrehajtásának javítására szolgáló eszköz. Célja, hogy kezelje a végrehajtás hiányosságainak okait, és megpróbáljon megoldást találni, mielőtt a problémák sürgőssé válnak.

11. A zöld gazdaságra való átállás megvalósításához szükséges beruházásokhoz további beruházásokra van szükség az EU jelenlegi, 2030-ra kitűzött éghajlat- és környezetvédelmi politikai céljainak eléréséhez, amelyek évente mintegy 470 milliárd EUR-t tesznek ki¹.

12. Az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) végrehajtása a társfinanszírozás elvét követi a szakpolitikákkal kapcsolatos felelősségvállalás helyi szinten történő biztosítása

¹ Európa nagy pillanata: Helyreállítás és felkészülés – a jövő generációért, COM(2020) 456 final.

érdekében. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a Kohéziós Alap társfinanszírozást nyújt többek között a hulladékgazdálkodási és a vízügyi ágazatban az uniós környezetvédelmi vívmányok követelményeinek való megfelelés érdekében, valamint az említett követelményeken túlmutató tevékenységekhez, a biológiai sokféleség és a talaj, illetve a zöld infrastruktúra védelmére és helyreállítására irányuló beruházásokhoz, továbbá a barnamezős területek regenerálására és szennyeződésmentesítésére irányuló beruházásokhoz. Emellett az ERFA által nyújtott támogatás kiterjed a környezetvédelem javítását célzó innovatív technológiákba a hulladékágazatban, a vízügyi ágazatban és a talajgazdálkodási ágazatban történő beruházásokra is.

ÉSZREVÉTELEK

21. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv némi rugalmasságot biztosít az illetékes hatóságok számára ahhoz, hogy kevésbé szigorú kibocsátási határértékeket határozzanak meg (15. cikk (4) bekezdés). Ez csak olyan konkrét esetekben lehetséges, amikor egy értékelés azt mutatja, hogy az elérhető legjobb technológiákról szóló következtetésekben leírt elérhető legjobb technológiákhoz kapcsolódó kibocsátási szintek elérése aránytalanul magasabb költségeket eredményezne a környezeti előnyökhöz képest a létesítmény földrajzi elhelyezkedése, helyi környezeti feltételei vagy műszaki jellemzői miatt. Az illetékes hatóságnak minden esetben dokumentálnia kell az ilyen eltérések engedélyezésének indokolását.

Ezenkívül az ipari kibocsátásokról szóló irányelv nagy tüzelőberendezésekről szóló III. fejezete tartalmaz bizonyos rugalmassági eszközöket (átmeneti nemzeti terv, korlátozott élettartammal kapcsolatos eltérés stb.).

23. A környezeti felelősségről szóló irányelv a „környezeti károkról” vonatkozik, amelyek fogalommeghatározása különböző utalásokat tartalmaz a jelentőségre vonatkozóan.

24. A Bizottság úgy véli, hogy a „szennyező fizet” elv az ipari kibocsátásokról szóló irányelvben foglalt megközelítés részét képezi, és a környezetszennyezésre is kiterjed a jogi korlátokon belül, mivel ezek a jogszabály által meghatározott határértékek idővel szigorúbbá válnak. Az üzemeltetőknek be kell fektetniük, azaz fizetniük kell ahhoz, hogy a határértékekben maradjanak. Az a tény, hogy az engedélyezési feltételek az elérhető legjobb technológiákon alapulnak, és hogy ezeket az elérhető legjobb technológiákat rendszeresen felülvizsgálják, megerősítik és frissítik; arra ösztönzi az ipari ágazatokat, hogy folyamatosan fektessenek be jobb teljesítményű és kevésbé szennyező berendezésekbe, hogy megfeleljenek a szigorúbb kibocsátási határértékeknek.

Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv nem írja elő, hogy a létesítményeknek ki kell fizetniük az engedélyben megengedett szennyezés társadalomra gyakorolt hatását.

35. A tagállamoknak olyan vízárképzési politikákat kell kialakítaniuk, amelyek megfelelő ösztönzőkkel rendelkeznek a víz hatékony felhasználására, és amelyek a „szennyező fizet” elv alapján magukban foglalják a különböző vízhasználatok megfelelő hozzájárulását a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez (bizonyos mérlegelési mozgástér áll rendelkezésre, amely lehetővé teszi a társadalmi, gazdasági vagy környezetvédelmi elemek, például a szociális alapú díjszabások, a vízhiányt figyelembe vevő díjszabások figyelembevételét).

36. A Bizottság úgy véli, hogy a víztisztítás költségeinek nagy részét a háztartások viselik (az egyéb tevékenységek, többek között a mezőgazdaság által okozott szennyezéssel

kapcsolatban), míg a mezőgazdaság nagy mennyiségű vizet használ, amelyet nem tisztítanak meg. A szolgáltatások költségeinek megtérítésére alkalmazott vízárképzés (beleértve a környezeti költségeket is) *erga omnes*, míg a jogsértések szankcionálása céljából a szennyezők szintjén a „szennyező fizet” elvet kell alkalmazni.

38. A „szennyező fizet” elv alkalmazása elsősorban a tagállamok hatásköre, amelyeknek ezt az elvet be kell építeniük a nemzeti jogszabályokba. A bírságoknak a nemzeti vagy uniós szabályok megsértése miatti alkalmazása mindig egyéni szinten történik.

39. A Bizottság 2021-ben naprakésszé teszi az EU talajvédelmi tematikus stratégiáját annak érdekében, hogy átfogó módon kezelje a talajromlást és földterület-degradációt, és elősegítse a talajdegradáció-semlegesítés 2030-ra történő elérését. A levegőre, vízre és talajra vonatkozó új szennyezőanyag-mentesítési cselekvési terv különösen a talajszennyezést és a szennyezett területek szennyeződésmegelőzését vizsgálja.

A jelenlegi KAP számos olyan eszközt és intézkedést tartalmaz, amelyek hozzájárulnak a talajszennyezést korlátozó tevékenységek végrehajtásához.

40. A leginkább szennyező ipari létesítmények esetében az ipari kibocsátásokról szóló irányelv integrált megközelítést ír elő a levegőbe, a vízbe és a talajba történő kibocsátások megelőzésére és ellenőrzésére, a hulladékgazdálkodásra, az energiahatékonyságra és a balesetek megelőzésére.

41. A már régóta folytatott szennyező tevékenységek esetében nagyobb a kockázata annak, hogy a szennyező már nem létezik, nem azonosítható, vagy fizetése képtelen. A „szennyező fizet” elvét azonban néhány ilyen esetben is alkalmazni lehet, akkor biztosan, ha nemzeti szinten szigorú talajszennyezési jogszabályok és felelősségi rendszerek vannak érvényben. Ami a környezeti felelősségről szóló irányelvet illeti, ha a környezeti kár olyan tevékenységekből ered, amelyeket 2007. április 30-ig „*még nem fejeztek be*”, az irányelvet a C-379/08. és C-380/08. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 34. pontja szerint kell alkalmazni.

54. A közlemény nagyon részletes elemzést tartalmaz, amely segít ismertetni a meglévő rendelkezések gyakorlatban történő alkalmazását.

A közlemény jogi érvényességét illetően a Bizottság hangsúlyozza, hogy csak a Bíróság tudja biztosítani a környezeti felelősségről szóló irányelv végleges értelmezését, és hangsúlyozza, hogy az a környezeti felelősségről szóló irányelv helyes jogi értelmezésének Bizottság általi megértését tükrözi.

56. A Bizottság az Európai Számvevőszék által leírt helyzetet komoly veszélynek tekinti.

57. A Bizottság az Európai Számvevőszékhez hasonlóan úgy véli, hogy minél nagyobbak a helyreállítási költségek, annál nagyobb a kockázata annak, hogy az üzemeltető pénzügyi biztosíték nélkül nem rendelkezik forrásokkal e költségek fedezésére.

60. A Bizottság az Európai Számvevőszékhez hasonlóan úgy véli, hogy a kötelező pénzügyi biztosítéknak csökkentenie kell annak kockázatát, hogy a költségek fizetése képtelenség miatt az állami költségvetést terheljék.

63. Második franciabekezdés – Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv értelmében az alapállapotról szóló jelentés szolgál alapul a gazdasági szereplő által a tevékenység végleges beszüntetésekor elvégzendő helyreállítási tevékenységek értékeléséhez. „Az Európai

Bizottság iránymutatása az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU irányelv 22. cikkének (2) bekezdése szerinti alapállapot-jelentésekhez” című dokumentum (2014/C 136/03) értelmében adott esetben a telephely korábbi használatára vonatkozó információkat és a korábbi szennyezést is bele kell foglalni az alapállapot-jelentésbe; ezért magánfinanszírozással kell helyreállítani.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

71. A Bizottság annak érdekében is fellép, hogy támogassa a „szennyező fizet” elv tagállamok általi végrehajtását, ennek ellenére azonban még mindig nem alkalmazzák teljeskörűen.

72. A tagállamok feladata annak biztosítása, hogy a megengedett szintű szennyezést beárazzák.

A víz esetében az erőforrásköltség és a szennyezési költség a (túlzott) vízkivételhez kapcsolódik.

A jogszabályban meghatározott határértékeken belüli kibocsátások szintén beruházásokat igényelnek, mivel ezek a jogi követelmények idővel szigorúbbá válnak.

Egyes kisebb létesítmények a közepes tüzelőberendezésekből származó egyes szennyező anyagok levegőbe történő kibocsátásának korlátozásáról szóló (EU) 2015/2193 irányelv hatálya alá tartoznak. Olyan tüzelőberendezésekre vonatkozik, amelyek névleges bemenő hőteljesítménye 1–50 megawatt, függetlenül az általuk használt tüzelőanyag típusától. Még ha az irányelv nem is említi kifejezetten a „szennyező fizet” elvet, az érintett létesítményeknek a közepes tüzelőberendezésekből származó egyes szennyező anyagok levegőbe történő kibocsátásának korlátozásáról szóló irányelv követelményeinek való megfelelés költségeinek viselése során díjat kell fizetniük az általuk okozott szennyezések után.

1. ajánlás – Fel kell mérni, hogy a „szennyező fizet” elv hogyan integrálható jobban a környezetvédelmi jogszabályokba

A Bizottság elfogadja, hogy meg kell vizsgálni, hogy miként alkalmazzák a „szennyező fizet” elvet az európai zöld megállapodással kapcsolatos kötelezettségvállalások teljesítése során azáltal, hogy elvégzik annak alkalmazásának értékelését, és együttműködnek a tagállamokkal a „szennyező fizet” elv végrehajtása terén, beleértve az árképzést és a környezeti szempontból káros támogatások fokozatos megszüntetését is.

A Bizottság elfogadja az 1. ajánlás a) pontját.

A Bizottság az európai zöld megállapodásban bejelentetteknek megfelelően 2022 elején javasolni fogja a nagy ipari létesítményekből származó szennyezés kezelésére irányuló uniós intézkedések felülvizsgálatát. A felülvizsgálat célja, hogy előrelépés történjen a toxikus anyagoktól mentes környezetre irányuló uniós szennyezőanyag-mentességi célkitűzés megvalósítása felé, valamint hogy támogassa az éghajlat-, energia- és körforgásos gazdasággal kapcsolatos politikákat.

A Bizottság részben elfogadja az 1. ajánlás b) pontját.

Az európai zöld megállapodás keretében a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia, a biodiverzitási stratégia és az új szennyezőanyag-mentességi cselekvési terv meghatározza a Bizottság által a vízszennyezés kezelése érdekében meghozandó intézkedéseket. A Bizottság az új KAP-ra vonatkozó javaslatában megerősítette a feltételeességet, amely jobban kezelné a diffúz szennyezést, és ezt együttdöntési eljárás keretében vizsgálják. A Bizottság elfogadja, hogy szabályozási politikáiban figyelembe kell vennie a „szennyező fizet” elv alkalmazásának költségeit és hasznát, összhangban a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásaival. A Bizottság azonban nem tudja elfogadni a konkrét intézkedések költség-haszon arányának, valamint szabályozási és közigazgatási változtatásainak értékelésére vonatkozó ajánlást, amennyiben ezek a tagállamok felelősségi körébe tartoznak.

73. A környezeti felelősségről szóló irányelv meghatározza a kulcsfogalmakat, a kapcsolódó fogalmakat pedig más, a környezeti felelősségről szóló irányelvhez szorosan kapcsolódó irányelvek (például a víz-keretirányelv) határozzák meg. Nehéznek bizonyult az e fogalmak meghatározásának valamennyi szempontjára vonatkozó közös értelmezés kialakítása. A 2021 márciusában elfogadott bizottsági iránymutatások foglalkoznak az ilyen értelmezés szükségességével.

2. ajánlás – Mérlegelni kell a „szennyező fizet” elv szigorúbb alkalmazását a környezeti felelősségről szóló irányelv hatálya alá tartozó területeken

A Bizottság elfogadja a 2. ajánlás a) pontját.

A Bizottság elismeri, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv valóban nem tartalmaz olyan kifejezett kritériumokat a vizekben és a talajban okozott károk értékelésére, mint amilyeneket a környezeti felelősségről szóló irányelv I. melléklete előír a védett fajokban és természetes élőhelyekben okozott károk értékeléséhez. A vízben és a talajban okozott károokra vonatkozó, jogilag kötelező érvényű kritériumok valóban hasznosak lehetnek, és a Bizottság ezt az értékelés során figyelembe fogja venni.

A Bizottság elfogadja a 2. ajánlás b) pontját.

3. ajánlás – Az uniós forrásokat meg kell védeni az olyan projektek finanszírozásával szemben, amelyeket a szennyezőnek kellene finanszíroznia

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A megosztott irányítás keretében a tagállamok feladata kiválasztani azokat a műveleteket, amelyek esetében alkalmazni kell az Európai Számvevőszék által ajánlott feltételeket.

- a) A Bizottság a kohéziós politikára vonatkozó jogi keret által létrehozott mechanizmusok révén biztosítani fogja az alkalmazandó uniós jog tiszteletben tartását az annak biztosításához szükséges lépések tekintetében, hogy a szennyezők fedezzék az általuk okozott szennyezésekkel kapcsolatos intézkedések költségeit, és biztosítani fogja, hogy a tagállamok tisztában legyenek az ezzel kapcsolatos kötelezettségeikkel.
- b) A Bizottság ezt a 2. ajánlás összefüggésében fogja megvizsgálni.

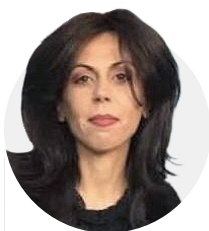
Ellenőrző csoport

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Samo Jereb számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara végezte. Az ellenőrzést Viorel Ștefan számvevőszéki tag vezette Roxana Banica kabinetfőnök és Olivier Prigent kabinetattasé, Colm Friel ügyvezető, Frédéric Soblet feladatfelelős, Roberto Resegotti feladatfelelős-helyettes, valamint Georgios Karakatsanis, Katarzyna Radecka-Moroz és Anna Sfiligoi számvevők támogatásával. Grafika: Marika Meisenzahl. Nyelvi támogatás: Cathryn Lindsay.



Viorel Ștefan



Roxana Banica



Olivier Prigent



Colm Friel



Frédéric Soblet



Roberto Resegotti



Katarzyna
Radecka-Moroz



Anna Sfiligoi

Időrendi áttekintés

Esemény	Időpont
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2020.3.11.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (illetve más ellenőrzött szervezeteknek)	2021.3.26.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2021.5.19.
A Bizottság (illetve más ellenőrzött szervezetek) hivatalos válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2021.6.14.

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2021.

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását [a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló 6–2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. az egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) engedély](#) alá tartoznak. Ennek értelmében a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A dokumentumok további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja) vagy harmadik fél is szerepel a források között, adott esetben további szerzői jogokat is figyelembe kell venni. Amennyiben engedély kiadására kerül sor, az érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és annak egyértelműen tartalmaznia kell a felhasználással kapcsolatos esetleges korlátozásokat.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe, így azok engedélyét a felhasználó nem kapja meg.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alatt található intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

PDF	ISBN 978-92-847-6272-9	1977-5733	doi:10.2865/139968	QJ-AB-21-014-HU-N
HTML	ISBN 978-92-847-6281-1	1977-5733	doi:10.2865/37472	QJ-AB-21-014-HU-Q

A környezetszennyezés jelentős költségeket ró a társadalomra, és az uniós polgárok azt kiemelten fontos problémának tartják. A „szennyező fizet” elv alkalmazásával a szennyezőket arra ösztönzik, hogy igyekezzenek elkerülni a környezet károsítását, és amennyiben szennyezést okoznak, felelősségre vonják őket. Összességében azt tapasztaltuk, hogy a „szennyező fizet” elvet különböző mértékben építették be és alkalmazták az Unió különböző környezetvédelmi politikáiban, és annak lefedettsége és alkalmazása nem teljes körű. Az uniós költségvetést alkalmanként olyan tisztítási intézkedések finanszírozására használják fel, amelyeket a „szennyező fizet” elv értelmében a szennyezőknek kellett volna fedeznie. Javasoljuk a „szennyező fizet” elv jobb integrálását a környezetvédelmi jogszabályokba, az uniós szintű környezeti felelősségi rendszer megerősítését, valamint az uniós források jobb védelmét, hogy azokat ne lehessen olyan projektek finanszírozására használni, amelyeket a szennyezőnek kellene fedeznie.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors